

Sistemas Judiciales

Directores

Juan Enrique Vargas

Alberto Martín Binder

Directora Periodística

Sylvia Schulein

Consejo Editorial

Christina Biebesheimer

Rafael Bielsa

Rafael Blanco

Carlos Cordovéz

María Dakolias

Florence Ellie

Héctor Fix Zamudio

Alfredo Fuentes

María González de Asís

Linn Hammergren

Julio Maier

Luis Paulino Mora Mora

Luis Pásara

Hernando París

Carlos Peña

Rogelio Pérez Perdomo

Silvina Ramírez

Cristián Riego

© 2003 - Ediciones del Instituto
México 1880 (1222)
Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 4381-5640
ediciones@inecip.org
www.inecip.org/ediciones

© 2003 - Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(562) 274-2933
info@cejamericas.org
www.cejamericas.org

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

Impreso en Agosto de 2003

Hecho el depósito de ley
ISSN 1666-0048

Impreso en Argentina

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

 PRESENTACIÓN	2
 EDITORIAL	4
 TEMA CENTRAL	
Gestión Judicial y Administración de Tribunales	
▶ Daniel J. Hall, Jan M. Stromsem and Richard B. Hoffman:	5
Professional Court Administration: The Key to Judicial Independence.	
▶ Aldo Espinosa: Variaciones alrededor de una Estructura.	16
▶ Claudio Valdivia R. y Gonzalo Vargas O.: Gestión en un Sistema de	25
Administración de Justicia Criminal: La Experiencia de la Reforma Procesal Penal en Chile.	
▶ Cristián Riego, Fernando Santelices:	34
Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Segundo Informe Comparativo.	
 DOSSIER	
▶ Iniciativas Comparadas para mejorar la Gestión Judicial	78
 ENTREVISTAS	
▶ Fundación Esquel, Ecuador	92
▶ Perfecto Ibañez	96
 NOTAS GENERALES	
▶ Luis Pásara: Reforma y Desafíos de la Justicia en Guatemala.	100
▶ Mgtra. Aída J. Jurado Zamora: Balance y Perspectiva de la Reforma Judicial en Panamá.	114
▶ Christian Gruenberg: El Control Cívico y la Captura del Diseño Institucional.	118
▶ Ileana Arduino: Reseña sobre el proyecto de evaluación sobre el funcionamiento de los	123
Consejos de la Magistratura en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú.	
 Contrapuntos	135
 Reseñas bibliográficas	139
 Biblioteca Personal	142
 Documentos	144
 Noticias y Agenda	157
 Política Editorial	169
 Consejo Editorial de Sistemas Judiciales	172
 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)	176
 Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)	178

[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

Coordinadores de Edición:

Pedro Galindo, Francisco Godinez Galay

Equipo Editorial: Sylvia Schulein, Soledad

Pujó, Bárbara Mastronardi, Paula Mallimaci,

Luciano Hazan, Ximena Catalán

Diseño y Diagramación: Patricia Peralta

Traducciones: Kate Goldman

CEJA

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

INECIP

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

Los tribunales son instituciones y como tales pueden ser mejor o peor administrados. Una buena administración de ellos debe necesariamente tener un correlato cercano en mejoras en la calidad del servicio judicial. Es frecuente constatar, sin embargo, que los modernos criterios de gestión han estado tradicionalmente ausentes en la administración de la justicia.

El presente número de *Sistemas Judiciales* se ha propuesto, en su sección central, un examen de estos temas, particularmente en su correlación con las experiencias de reforma judicial actualmente en desarrollo en el continente.

Por una parte, la presente edición recoge y amplía algunas de las contribuciones reunidas durante el Primer Seminario Interamericano “Experiencias de Reformas a la Gestión Judicial: Proyectos y Resultados”, convocado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, en agosto de 2002 en Santiago de Chile, y que logró una concurrencia de más de 170 asistentes, principalmente autoridades y expertos del ámbito judicial provenientes de 27 países.¹ El volumen incluye, por ejemplo, el artículo “Variaciones alrededor de una estructura”, del especialista colombiano Aldo Espinosa, donde se analizan los nuevos modelos para estructurar la organización de los tribunales actualmente en implementación en América Latina. Y donde su autor postula que los principales desafíos para el éxito de esos proyectos serán más de tipo cultural que de orden técnico-administrativo.

Como un modo de complementar lo discutido en el seminario y extender el debate con nueva información y puntos de vista diversos, presentamos tres contribuciones inéditas que completan el tema central.

La primera se titula “Gestión en un Sistema de Administración de Justicia Criminal: La Experiencia de la Reforma Procesal Penal en Chile”. En ella, dos expertos de la Fundación Paz Ciudadana indagan cómo la experiencia chilena ha sido un esfuerzo -aún incompleto, según los autores- de incorporar criterios económicos y administrativos en el nuevo sistema procesal penal (vigente por ahora sólo en algunas de las regiones del país), tanto en su diseño estructural como en su proceso de instalación. Para los autores, el caso de Chile indica que no sólo es necesario disponer de instancias de coordinación y conducción durante el proceso de instalación del nuevo sistema (elaboración de cuerpos legales, construcción de infraestructura, desarrollo informático, contrataciones, etcétera) sino que además es necesario dotar a dichas instancias con las capacidades y atribuciones para realizar el mejoramiento de la gestión integral del sistema, una vez que éste ya está instalado.

Bajo el título “Professional Court Administration: The Key to Judicial Independence”, tres autoridades del National Center for State Courts (NCSC) de los Estados Unidos analizan los alcances, roles y espacio propio de la introducción de criterios profesionales de administración en el ámbito de los tribunales, entendida como requisito previo para el fortalecimiento de la independencia judicial. El NCSC es una organización con amplia experiencia en estos temas, dentro y fuera de los Estados Unidos. Particularmente ha apoyado iniciativas de este tipo en varios países de América Latina y los autores dan cuenta en su trabajo de esa experiencia y las lecciones que arrojan.

¹ El seminario contó con el patrocinio de la Corte Suprema, el Ministerio de Justicia y la Academia Judicial de Chile. Y adicionalmente recibió el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el British Council del Reino Unido, la Embajada de los Estados Unidos en Chile, el Instituto del Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

La sección central de este volumen finalmente incluye el Segundo Informe Comparativo del proyecto Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Dicho estudio, iniciado por CEJA en 2001, ha sido un intento de producir información empírica que permita responder a las preguntas: ¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En qué medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuáles no? El proyecto, que incluyó cuatro países en su primera etapa (Costa Rica, Chile, Paraguay y la provincia de Córdoba en Argentina²), fue ampliado esta vez a cuatro nuevos países: Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. El Informe que presentamos en esta edición identifica las principales tendencias que se observan considerados los ocho países abordados hasta ahora. De modo general, el Informe arroja dos grandes conclusiones. Primero, que se constata una fuerte homogeneidad y vigor en los procesos de reforma, a pesar de las diferencias entre los países. Y segundo, que las reformas parecen no ofrecer los resultados esperados. Tales deficiencias, según lo constatado en el estudio, tendrían su explicación en que los procesos de reforma se debilitan -o su dinamismo decae- una vez que inician la etapa de implementación.

Siempre con el propósito de dar a conocer el trabajo de una organización de la sociedad civil involucrada en los cambios a la justicia, la sección Entrevista viene dedicada a la Fundación Esquel de Ecuador. Adicionalmente, añadimos en este número una entrevista especial al juez español Perfecto Ibáñez, miembro del Tribunal Superior de España y uno de los fundadores del movimiento Jueces para la Democracia. En este caso, para profundizar con él el debate abierto en nuestro número anterior sobre independencia judicial y rendición de cuentas.

Los desafíos y alcances de la transformación de la justicia en Guatemala, desde antes de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 hasta el presente, son analizados por el especialista peruano Luis Pásara en nuestra sección Notas Generales. En esta sección el lector encontrará además, entre otros temas, la exposición de un caso práctico sobre cómo la reforma en los poderes judiciales ofrece oportunidades para el control cívico de los procesos de diseño institucional. También se presenta una síntesis sobre la situación de los Consejos de la Magistratura en varios países del continente.

Como una forma de mejorar continuamente los contenidos de la revista, inauguramos en este número una nueva sección llamada Biblioteca Personal, que busca enriquecer el apartado dedicado a reseñas bibliográficas. A través de una columna breve, en cada número un autor distinto ofrecerá recomendaciones de lectura sobre algún tópico sensible de las políticas públicas en el campo de la justicia. En esta oportunidad, la sección es inaugurada por Christina Biebesheimer, especialista en justicia del Banco Interamericano de Desarrollo e integrante de nuestro Comité Editorial, quien sugiere algunas recomendaciones de literatura relevante sobre gestión judicial.

Esperamos que los contenidos de este número sean del interés de ustedes y los invitamos desde ya a sumarse a este debate y a enviarnos artículos y sugerencias.

Juan Enrique Vargas

Director Ejecutivo de CEJA

Alberto Binder

Vicepresidente de INECIP

² Los resultados de la primera etapa del estudio fueron publicados en el número 3 de la revista.

Last year, the Justice Studies Center of the Americas (JSCA) held an International Seminar to exchange experiences in judicial management and general reform, with specific reference to the Member States of the OAS. It was particularly gratifying to note the participation by several of the distinguished jurists of Member States. The Lord Chancellor's Department of the United Kingdom and the Basque Statistical Institute also attended in the persons of Mr. Peter Handcock and Dr. Louis Goltaker respectively. The attendance of other computer technology consultants in support of judicial management was also appreciated. The seminar would not have been possible without the support of the Government of the Republic of Chile which is the host country for the Center.

In 2002, the Parliament and the Government of Chile approved the Headquarters' Agreement for JSCA. The Center would like to record its thanks to the Government of Chile for the special effort made through the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice in making the agreement a reality in such a short space of time.

The Center is an institution established by the General Assembly of the OAS in compliance with the Plan of Action of the 2nd Summit of the Americas and the further recommendations of the meetings of Attorneys General and Ministers of Justice of the OAS. The Center is charged with the responsibility of conducting research and facilitating the exchange of views in the area of judicial systems management. It depends for its budget on the



voluntary contributions of Member States and other governmental and non-governmental organizations as well as public sector parties and individuals. In the short period of its existence, the Center and its first Executive Director, Dr. Juan Enrique Vargas, have made a considerable impact on the region.

The JSCA provides a clearing house for information on the various judicial systems of the OAS. More particularly, the Center is the coordinator and facilitator in fundamental research and the measurement of levels of achievement in the various areas of justice delivery systems. The Center welcomes its increasing role of providing expert assistance in all areas of the judicial sector at the request of any of our member countries. It also assists in identifying sources of funding for the executions of projects. Though a fledgling organization, we are proud of our impressive record. A visit to our website (<http://www.cejamericas.org>) will attest to the range of our activities. As a service center, it welcomes requests for assistance in any of the areas of its operations from any of the Member States and their institutions.

The seminar and its discussions provided another opportunity for serious comparative work in all areas of management of the delivery of Justice. There are several different jurisdictions within the OAS with different historical pasts and developments. Much was gained by the cross-pollination of ideas on the functioning of the different judicial systems in the region. This was done in a most friendly and charming environment.

Karl T. Hudson-Phillips, Q.C.*

Trinidad & Tobago Jurist,
Member of the JSCA Board of Directors

* Karl Hudson-Phillips, a Trinidad & Tobago jurist, is a Member of the JSCA Board of Directors. In June 2002, he was re-elected to this position by the General Assembly of the Organization of American States. Last February, he was elected one of the eighteen (18) judges of the International Criminal Court, by the representatives of the 85 States Parties that ratified the Rome Statute. He was sworn in as a Judge on the 11th March 2003 in The Hague.

Daniel J. Hall, Jan M. Stromsen and Richard B. Hoffman

[For the National Center for State Courts U.S.A, Mr. Hall is Vice President, Court Consulting Services; Ms. Stromsem is Executive Director, International Programs; and Richard B. Hoffman is a Principal Court Management Consultant in the International Programs Division. They can be reached through the internet at www.ncsconline.org]

Professional Court Administration: The Key to Judicial Independence



En este artículo, los autores analizan la introducción de criterios profesionales de administración en el ámbito de los tribunales, entendida como requisito previo para el fortalecimiento de la independencia judicial. El trabajo se divide en cinco secciones. La primera pasa lectura a la experiencia de reforma judicial en América Latina. La segunda, analiza los modelos para incrementar la independencia judicial a través del mejoramiento en la gestión, a partir de las tendencias observadas en Europa y en los Estados Unidos. En la tercera sección se definen los roles y espacio propio de los jueces y de los administradores profesionales en la gestión de un tribunal. La cuarta parte examina el impacto que efectivamente ha logrado en los tribunales la introducción de criterios profesionales de gestión. Por último, el artículo revisa las principales tendencias para el fortalecimiento de la independencia judicial por la vía de mejorar la administración en América Latina. El National Center for State Courts es una organización estadounidense con amplia experiencia en estos temas, dentro y fuera de los Estados Unidos. Particularmente ha apoyado iniciativas de este tipo en varios países de América Latina y los autores dan cuenta en su trabajo de esa experiencia y las lecciones que arrojan.

I. Introduction - Experience with Judicial Reform in Latin America

The countries of Latin America have made significant strides towards establishing independent judiciaries. Critical motivating factors for judicial reform in the region are the need to provide citizens with access to impartial justice and predictable court systems, and the recognition that the judicial systems in these countries need to be strengthened in order to promote investment and growth. It is acknowledged throughout the literature of judicial reform in Latin America that improvements to the institutional framework are needed to assure judicial independence throughout the region¹.

Judicial reform efforts are alive and well. As of 1998, nineteen Latin American and Caribbean countries were moving from inquisitorial judicial systems to accusatory or mixed systems². The most effective judicial reforms have occurred in the areas of (1) improving judicial administration, (2) strengthening judicial independence, (3) developing alternative forms of dispute resolution, (4) improving judicial education, and (5) improving access to justice³. However, there is not a single recipe that can be applied to all countries of the region. The various socio-economic and political contexts determine the content and strategy of each country's efforts at judicial reform.

¹ Jarquin, Eduardo and Carrillo, Fernando Editors, "Justice Delayed, Judicial Reform in Latin America", Inter-American Development Bank, 1998, page 11.

² Ibid, page 12.

³ Ibid, page 17.

Experience with efforts to improve the judicial independence and accountability of Latin American judiciaries confirms that the key factor in determining how successful reform efforts have been is the degree of institutionalization. This concept encompasses making reforms in governance, transparency, and accountability as well as independence a permanent and accepted part of the working court system and administrative process. One recent analyst confirms, “at present, Latin American judiciaries fall short on all counts, but largely because of incomplete and imperfect institutionalization”⁴. Yet another critique asserts, “despite the clouds on the horizon, there is substantial consensus that, in many countries throughout the region, judiciaries now have a greater degree of external independence -most notably from the executive and the military- than ever before”⁵.

Nevertheless, as has happened in many U.S. jurisdictions, reforms have often been isolated and limited in scope in many Latin American nations. Those kinds of reforms- and there have been many efforts- have almost uniformly failed. Discerning currents of reform in Latin American courts that may be considered useful thus becomes a complex endeavor. Judicial councils, for example, have been adapted in Latin American countries from European models in the hope of opening up the very closed processes of selecting and promoting judges. Clearly, expanding the selecting group beyond the top echelons of the executive and judiciary has been a positive step, certainly from the standpoint of accountability and transparency, although campaigners have frequently needed to remind the “reformers” who organized the councils of the need for open, public proceedings to raise public trust and confidence.

The councils have been seen as far less helpful in either improving judicial administration

or bolstering the courts’ capacity to be institutionally independent. Once the councils opened the selection process and, often, the judicial disciplinary process as well, their utility in administrative reform of the courts diminished rapidly⁶. Along with the executive and the military, supreme courts in Latin America have been regarded as obstacles to administrative change, so it has been difficult to improve court systems without confronting the need to revamp the way the highest court manages the judicial system. Latin America as a whole failed to benefit from various major legal reforms effected by Continental systems in the 19th century following the success of the revolutions for independence⁷. It is clear that the judicial council as a device has had limited success in Latin America because by itself it will not produce reform⁸.

In Latin America, not only have many supreme courts been inbred and backward in their processes of selecting judges -especially judges of trial courts- but they have also not managed the administration of the courts to meet the needs of the trial courts. After reporting that both judicial budgets and salaries have risen significantly in recent years, a study of Latin American judicial independence concluded, “[r]estructuring the judiciary may be more important than budget increases for improving productivity”⁹. In Argentina, for example, the total budget for all courts “increased more than 50 percent in the past six years, without any visible positive results”. Nor did a similar rise in the Chilean judicial budget produce better performance¹⁰. Several Latin American judiciaries have been successful in increasing the percent of the national budget allocated to the courts: Costa Rica and El Salvador were able to achieve a 6 percent fixed amount, “seen as a key measure that has contributed to guaranteeing the judiciary’s independence from the other branches of government”¹¹, and Guatemala,

⁴ Hammergren, Linn, *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*, Carnegie Endowment for International Peace, Rule of Law Series, Number 28, June 2002 at 36.

⁵ Popkin, Margaret. “Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective”. In *U.S. Agency for International Development, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Accountability (2001)* [hereinafter *Guidance*] at 100. This recent study drew on experts from 26 countries.

⁶ In Venezuela, for example, the judicial leadership rather than the council was responsible for recent successful implementation of a delay reduction project. See Davis, William. «The Role of Court Administration in Strengthening Judicial Independence and Impartiality». In *Guidance*, cited in note 6, at 154.

⁷ One reason why the Philippines, for example, was ahead of Latin America in adopting greater orality in civil proceedings, for example, was, in the words of a Cuban judge: “because we did not secure our independence from Spain until 1898”, both Cuba and the Philippines were able to benefit from 19th century improvements in Spanish procedure.

⁸ Hamnergren, Linn. *Op. Cit.*, page 35.

⁹ Popkin, Margaret, *Op. Cit.*, at 100. This recent study drew on experts from 26 countries, at 123.

¹⁰ *Ibid* at 121.

¹¹ *Ibid*.

Panama, and Paraguay also have fixed percent amounts for their courts. Nevertheless, this study concluded that while increasing judicial budgets is seen as essential for judicial independence, that step alone will prove insufficient either to ensure independence or to produce a system that will satisfy both independence and accountability. To attain both these ends, expenditures must be made in a transparent and accountable manner.

The central problem that remains in the Latin American judiciaries after the fundamental issues of executive or military control, lack of transparency in judicial selection, and inadequate funding have been addressed, is that of overall system governance¹². Sadly, supreme courts in Latin America that have obtained the authority to manage their court systems independently have arrogated resources for themselves and their courts to the detriment of the great mass of trial courts. While a salary increase for supreme court justices in Panama made them the country’s highest-paid officials, “the trial court judges continue to labor with inadequate salaries that make them vulnerable to corruption”¹³. A World Bank paper found that “Latin American judiciaries face weaknesses in organization, problems of corruption, inability to meet service demands, and low public confidence”¹⁴. Studying attempts at judicial reform in El Salvador, Brazil, Ecuador, and Argentina, and setting forth independence, access, and efficiency as equally vital goals, one analyst asserts, “partial reform invariably fails, because the weakest components of a judiciary undermine its strengths”¹⁵.

In addition to increased independence, broad-based improvements to the rule of law are also needed to assure the stability of democracy. Many obstacles to judicial reform exist. The courts of most Latin American countries courts suffer from mounting case delays, backlogs, and corruption. As a consequence there is a general

distrust of the courts by the public¹⁶. While these delays may be due in part to procedural defects and lack of legal training it has also been noted that the lack of an active case management system and excessive administrative burdens on judges are significant contributing factors. As an example, nearly 70 percent of judges’ time in Argentina is taken up by tasks not related to their judgeship. Similarly administrative tasks take up to 65 to 69 percent of available judicial time in Brazil and Peru, respectively¹⁷.

Statistics show that judicial proceedings are burdensome and slow. For the most part, a regular civil trial in the appellate and trial court phases takes more than two years. This significantly increases the cost of resolving disputes.

Duration of Civil Proceedings

(Average regular civil proceedings, trial and appellate stages)

Country	Average
Argentina	>2 years
Chile	2 years 9 months
Colombia	2 years 9 months
Costa Rica	10 months 1 week
Paraguay	>2 years
Peru	4 years 6 months
Uruguay ^a	8 months

^a Uruguay is an exception, due to the success of its procedural reforms in 1989. Source: “Justice Delayed, Judicial Reform in Latin America”, Jarquin, Eduardo and Carrillo, Fernando Editors, Inter-American Development Bank, 1998, page 9. For Argentina, Costa Rica, Paraguay, Peru, and Uruguay, IDB Legal Department, July 1994. Vargas Viancos, Juan Enrique, “Diagnóstico del sistema judicial chileno,” 1995. Ministry of Justice and Law of Colombia, “Justicia para la gente”, 1995.

Improving the capability of the courts to handle caseloads is a major challenge due in part to the excessive administrative burden on judges. Justice has suffered from outdated legal codes, lack of trained personnel, poor administration and record keeping, and inadequate financial resources¹⁸.

¹² “In most Latin American countries, administrative oversight has been transferred to either judicial councils or supreme courts”. See Davis, William. «The Role of Court Administration In Strengthening Judicial Independence and Impartiality». In U.S. Agency for International Development, Office for Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Accountability (2001)*, at 157.

¹³ Popkin, Margaret. *Op. Cit.*, page 100. This recent study drew on experts from 26 countries, at 123. Erik Jensen observes that the many stories judicial leaders tell of lower courts lacking paper and paperclips merit sympathy only if those resources were not taken by superior judiciaries for their own creature comforts. Jensen, Erik. “The Context for Judicial Independence Programs: Improving Diagnostics, Enabling Environments, and Building Economic Constituencies”. In U.S. Agency for International Development, Office for Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Accountability (2001)* [hereinafter *Guidance*], at 179.

¹⁴ *Latin America and the Caribbean, Issue Brief*, The World Bank Group, April 2002.

¹⁵ Barton, Brent, *Judicial Reform in Latin America*. Stanford University, located at <http://www.ruf.rice.edu/~poli/NewsandEvents/UGRC2002/barton.pdf>.

¹⁶ *Ibid*, page 16.

¹⁷ *Ibid*, page 19.

¹⁸ *Ibid*, page 137.

II. Models for Increasing Judicial Independence through Improved Administration

The solution to many of these obstacles lies in establishing professional court systems. In order to win public confidence there is a need to improve court administration and the day-to-day management of cases and enhance judicial independence by establishing procedural and budgetary autonomy. Both aspects depend upon strong judicial leadership and professional administrative support. The expectations of judicial reform are that the most efficient use of judges is to make time for their jurisdictional decision-making and not to manage. Sometimes this can be accomplished through the establishment of an administrative judge position who makes management decisions on behalf of the other judges. An administrative judge can be rendered even more efficient by a court administrator with a strong background in management. Under this model, management responsibility rests ultimately with the administrative judge who delegates authority to a professional and capable court administrator. The administrative judge and the court administrator need to operate as an effective team. Professional administration strengthens the independence of the judiciary.

The National Center for State Courts has conducted numerous rule of law projects in Latin America as well as other parts of the world. Two recurring themes are: on the one hand, the independence of the judicial branch must be established and, on the other, the work of the courts must be more effectively and efficiently administered.

At the outset of these projects, judicial systems have lacked elementary components: independence, accountability, integrity, management, and quality. The reasons for this are frequently that politics rather than merit pervade the systems and extend into court support divisions. Trial courts are deeply intertwined with the complex social and governmental structures

where fiscal politics and intrusion by other government officials weaken the courts. In addition, in many countries, lawyers dominate the court process because judges have no real support staff, have jurisdictional responsibility for a wide geographic area, and lack general administrative authority. This is similar to the situation in the United States in the 1950's before reforms were undertaken¹⁹. Finally, there is a lack of management orientation among judges. Judges are not trained in management techniques and are not inclined to delegate management authority. Understanding and integrating the professional culture of judges and the management culture of court managers is the basis of creating an interdependent leadership model for the courts²⁰.

Reforms in the United States, Europe, Africa, and Latin America occurred in two areas: (1) unifying administrative functions; and (2) establishing effective management through professional court administrators. Key elements of administrative unification include:

- ♦ Establishing administrative rule making capability
- ♦ Creating uniform court procedures throughout the system
- ♦ Centralizing administrative policy in the highest court
- ♦ Strengthening the role of the trial court administrative judges
- ♦ Establishing budgetary reforms that increase the pool of resources available to courts, end funding disparities among courts, and remove trial courts from submersion in the local political scene
- ♦ Simplifying court structures

Two possible ways to improve the administrative component as a means to successful judicial reform in Latin America lie, first, in the trend seen in Europe toward independent professional court administration, and second, in what has developed in the U.S. as a judge-administrator team concept for managing the courts.

¹⁹ Tobin, Robert W. *Creating the Judicial Branch: The Unfinished Reform*, National Center for State Courts, 1999.

²⁰ Hoffman, Richard B. "Beyond the Team: Renegotiating the Judge-Administrator Partnership". *15 JUST.SYS.J.6*, (1991)

A. European trends.

In recent years, Europe's courts have moved beyond the two principal models of judicial administration- the Northern, or semi-independent, model that frequently interposed a judicial council between the judges and all administrators, both inside and outside the courts; and the Southern, which continued to cede virtually all administrative authority over the courts to Ministries of Justice. During the past decade, several nations have organized central court administrative offices, sometimes functioning nominally under the aegis of a judicial council, but mostly assuming independent authority apart from control by either the executive or judicial branch.

“At present there is a European trend to establish Court Administration Authorities in countries that hitherto relied on Ministerial management and budgeting of the Courts and the judiciary. This shift has lead [sic] to the establishment of Court Administration Authorities in Ireland (1998) and Denmark (1999). The Netherlands is also contemplating the establishment of such an authority, just like the Czech Republic is”²¹. This development began in the Scandinavian countries, Sweden as well as Denmark, and proceeded thus from civil-law to common-law jurisdictions, Ireland first, and then the United Kingdom, where the UK Court Service, an “executive agency of the Lord Chancellor’s Department providing administrative support to a number of courts and tribunals, including the High Court, the Crown Court, and the county courts” followed the initiative of the Irish Court Services²².

These trends in the structure of European court administration have made possible the emergence of a new group of professional court administrators in Europe. No matter how professional the staff of Ministries of Justice responsible for court operations might be, they are bringing the ethos and outlook, as well as interest,

of another branch of government to the task of managing the courts²³. Now, more of these nations will have courts staffed by administrators who are beholden to no one outside the judicial branch.

B. U.S. Professional Team/ Partnership Models

Although it has occasionally been suggested that U.S. court administrators have increasingly aggregated power in the court system to themselves, to the detriment of both the judges and those who seek justice from the system, the accusation is unfounded. If anything, it is perhaps more frequently the case that administrators tend to cater to the interests of judges above all else in the justice system, including litigants, witnesses, counsel, police, and the public. One proposed model advanced to explain this relationship and its impact is the concept of a chief justice or chief judge and court administrator operating as a team²⁴. Most U.S. court administrators have accepted this concept as the standard:

The Guidelines assume a court executive leadership team that includes both court managers and judges. The relationship between court managers and judges in leadership positions that is presumed, and even advocated, throughout the Guidelines emerged after considerable reflection and discussion. The selected model assumes that judicial administration is a team sport played by professional peers²⁵.

It is important to emphasize two separate concepts as coming together to shape what is now the key trend in U.S. judicial administration. The first concept is *professionalism*, in which court administrators assume the role of knowledgeable professionals who are expert at their special responsibilities. This development was accelerated in the U.S. during the 1970s when in addition to the establishment within a five-year period of major judicial branch institutions such as the Federal Judicial Center, the National Center for State

²¹ Voermans, Wim. *Councils for the Judiciary in EU countries*. European Commission/TAIEX Tilburg University/Schoordijk Institute, June 1999.

²² Description of the UK Court Services is taken from its website. In view of the unique structure of the UK courts under the leadership of the Lord Chancellor, who combines aspects of executive, legislative, and judicial power, it is a testament to the ingenuity of the British authorities to have determined how to insinuate this model within their own ancient and complex structure.

²³ France, an example of the Southern European group of countries in which the Ministry of Justice remains in charge of operating the courts, has a special school to train *greffiers*, or clerks of court, at Dijon.

²⁴ This model was first proposed by Stott, E. Keith in “The Judicial Executive: Toward Greater Congruence in an Emerging Profession”, *7Just.Sys.J.* 1, 52 (1982). Some ramifications in terms of defining the respective roles were suggested in Hoffman, cited in note 21.

²⁵ *Core Competency Curriculum Guidelines, History and Overview*, National Association for Court Management at http://www.nacmnet.org/CCCG/cccg_History.html.

Courts, and the National Judicial College, an educational organization dedicated to producing professional court administrators -the Institute for Court Management- was organized for that specific purpose. Graduates of the Institute, known as Fellows, are now highly represented in the echelons of U.S. court administrators, both state and federal.

Professionalism has been promoted by the increasing prominence of professional organizations such as the National Association for Court Management (NACM), which has most recently promulgated the guidelines for core competencies²⁶ in an effort to define what being a professional court administrator should mean in a U.S. court²⁷. The emerging role of the chief justice of a jurisdiction's highest court as the administrative or executive head of the judiciary has been reflected in the increased involvement of the national organization, the Conference of Chief Justices (CCJ), in determining national-level policy recommendations. These have frequently been turned over for implementation to joint panels comprising members of the CCJ and the Conference of State Court Administrators (COSCA). Other judicial leadership organizations, in particular, the National Conference of Metropolitan Trial Judges, have become more professionalized and oriented toward confronting important issues of the field.

The second major concept is that of the *judicial administration team*, or, alternatively, partnership. This concept arose from a history in U.S. court administration of some successful working relationships between a few of the early generation of court administrators and the equally few chief judges or justices who recognized the need for both strong court administration and effective professional court administrators²⁸. It took several more decades since the 1970s in the U.S. for these decidedly individual instances of successful teams to be replicated en masse -some might say it occurred over the carcasses of court administrators faced with antagonistic or uninvolved chief judges-. Nevertheless, it has been

observed, with a good deal of experience now available, that “[t]he key to their success may lie in having judges retain control of administrative policy-making, but to exercise that control within a partnership arrangement with administrators. Such an arrangement can produce a better policy or administration than either could develop individually”²⁹. The same observer avers that the simplistic structure oft cited and assertedly followed in U.S. judiciaries some years ago -“judges make policy and administrators execute it”- ignores “the reality of organizational behavior” because “policy is hidden in the interstices of administration”³⁰.

This approach appears far more likely to lead administrators and judges to work together, provides both a sense of responsibility for the system, and allows the interaction that true partnership demands to produce a better-functioning system. This is not to say that this concept, may not fail to preclude some disaffection between trial court administrative judges and the central administrative office.

In sum, it should be clear that successful administration in the U.S. courts stemmed from development of a professional cadre of court administrators who then achieved a sufficient level of respect, often arising from superlative performance in the limited areas of responsibility they had been assigned, to earn acceptance by many chief or administrative judges who came to view them as partners in the task of administering the judiciary.

III. Defining the Roles of Administrative Judges and Administrators

The dilemma facing judges is how do they establish a professional and effective administration yet at the same time effectively perform administrative duties. Key to this is the recognition and centralization of the role and function of the administrative judge vis-à-vis the role of the court administrator. This distinction can be characterized in three dimensions.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ The ten competency areas are: Caseload Management; Resources, Budget, and Finance; Visioning and Strategic Planning; Leadership; The Purposes and Responsibilities of Courts; Human Resources Management; Information Technology Management; Education, Training, and Development; Court Community Communication; and Essential Components.

²⁸ Hoffman, Richard B., *Op. Cit.*, at 52.

²⁹ Wheeler, Russell. “Judicial Councils in Latin America -Commentary”. In *Lessons Learned: Proceedings of the Second Judicial Reform Roundtable* held in Williamsburg, Virginia, May 19-22, 1996 (National Center for State Courts, 1996). Crohn and Davis, eds. at 17.

³⁰ *Ibid.*

♦ **Governance:** The court administrator reports to the administrative judge.

♦ **Roles:** The administrative judge deals with other judges and the administrator deals with the administrative matters mentioned above. The administrative judge lets the administrator perform the daily administrative functions.

♦ **Oversight and Accountability:** The administrator is overseen and accountable to the administrative judge.

It is important to differentiate the roles of the administrative judge from those of the court administrator. The role of administrative judges usually revolves around budgeting and personnel management. Relations with local government officials and court related agencies are crucial to court operations and require the involvement of the administrative judge.

A principal responsibility of an administrative judge is caseload management. Because caseload management is integral to adjudication it requires the leadership not only of the administrative judge but all the judges in the court. For example, the literature suggests that perhaps the single most important factor in a successful caseload management program is the leadership of the administrative judge.

Administrative judges grapple with how to define their administrative role in relation to the rest of the judges in the court and the court administrator. Given the socio-economic and political diversity in Latin America, achieving a definition of the role of the administrative judge is very difficult. However, there are six generic components:

- ♦ Goal setting and leadership.
- ♦ Formulation and implementation of management policy.
- ♦ Dealing with judges.
- ♦ Relationships with practicing attorneys.
- ♦ Relations with other governmental agencies and the public.
- ♦ Delegation and oversight of the detailed aspects of court administration.

Professional administrators bring effective management to the courts. Specifically their roles focus on the following functions:

♦ **Budget and financial services:** Budget preparation, execution and control; and assisting and advising local courts with respect to their financial operations.

♦ **Personnel management and training:** Staff policy with regards to judges and court staff. This includes recruitment, appointment, retention, supervision, and training of court staff.

♦ **Court Services.** These include case management, facilities, and information systems.

♦ **Planning and Research:** Conducting policy research, strategic planning, and statistical analysis.

♦ **External affairs:** Communication with other governmental agencies, the legislature, the media, and the public. These functions help the transparency of court organizations.

In judicial systems where court administration is developing, it is difficult to determine where to find a professional administrator. Since there are rarely established pools of potential candidates, courts tend to hire persons who are simply familiar figures. As the profession becomes more established, courts will be able to seek professional administrators outside their small familiar circle. The experience in the United States and Europe suggests that, as the number of court administrative jobs increase, there will be more opportunities for court administrators and more professional recruitment processes. Administrative judges will be able to look more carefully at the pool of professional administrators.

Court administration must be organized to support judicial independence. This means that the court manages all things related to getting the work of the court done and has control of its budget. The administrative judge and the court administrator need to be an effective team that recognizes and fosters a partnership that has the following characteristics ³¹:

³¹ The National Center for State Courts through its Institute for Court Management has developed the Trial Court Judicial Leadership Program to train judges and court administrators on how to operate effectively as a leadership team.

- ♦ A shared vision for the organization.
- ♦ Clear roles and responsibilities. This is important for both the management team and for those that deal with them.
 - ♦ Maximum access to each other. Each must respect each other's time, tasks, priorities, but still know that access is there.
 - ♦ Frequent communication.
 - ♦ Mutual trust.

Most administrative functions can be delegated to the administrator, except for those decisions that directly affect judges. These must be done in the name of the administrative judge. Examples of such decisions include the assignment of cases, determination of vacation schedules, backup procedures, judicial discipline, and other matters where it would be awkward and inappropriate for a trial court administrator to be involved. The administrative judge needs to be the liaison with other judges on the court in administrative matters. In large courts, administrators may deal with committees of judges, or divisions of the court. However, the administrator generally must rely on the administrative judge as the intermediary. As an effective team, the administrator and the administrative judge need to gain and retain the goodwill and support of the other judges.

What should be the authority of the court administrator? Because the power of the administrator is derivative and because administrative judges differ in the types of authorities they are willing to delegate, there are substantial variations in an administrator's authority. In some courts there may be a legal basis for the administrator's authority either through statute or rule, which to varying degrees may spell out the functions and authority.

Regardless of this framework, the administrator's authority still depends heavily on the degree to which the judicial administrative authority enables the administrator to execute the court's policies or to suggest policy initiatives. Key indicators of the relationship between a court and an administrator are the frequency and depth of the meetings on administrative issues; the degree to which the administrator sets the courts administrative agenda and the latitude of the administrator to recommend courses of action; the

degree to which the court empowers the administrator to implement the court's administrative decisions and serve as a spokesperson for the court; and the ability of the administrator to run the office without court micromanagement, particularly in personnel decisions.

The administrator's authority may change based on the management style of courts and administrative judges. An administrative judge may have an ambitious agenda for change, which usually enhances the authority of the administrator. In some courts, however, a more static mode is preferred, which can immobilize an administrator. An administrative judge can become so personally involved in administrative matters that the administrator may be eclipsed. Or conversely, the administrative judge may become so detached from administrative matters that the administrator has a hard time getting the attention of the administrative judge.

The roles and skills required of trial court administrators vary depending on the size and complexity of the court. A large urban court requires a different level of management expertise than that required of a very small court. There are three different professional levels: administrative assistants, middle-management professionals, and executives. Different skills are required at each level. Within these gradations there is wide diversity.

It is possible to have competent court administrators who have very marginal roles because of limited support from judges. Without a clear mandate, they often operate in ways that make them appear to be "intruders." They do not have strong ties to the administrative judges. There is another category that could be termed "technicians" due to the demands of technology. With the complex demands of technology some courts seek administrators with technical expertise as their primary qualification. However, these individuals may not have the necessary management skills to manage comprehensive administrative duties. In such structures the administrative judge may delegate other non-technology responsibilities, such as caseload management, to other individuals.

The higher lever administrative assistant category has largely routine responsibilities in personnel administration, purchasing, space problems, and budgeting. These administrators have a small role in caseload management or other court programs. They tend to have a low profile in relations outside the court.

There is also a “strong manager” type where the administrator has broad and clear definition of authority from the administrative judge. The administrator is invested with the authority to execute court policy in administrative matters. Such a position has the ability to handle public and inter-governmental relations. This type of administrator also plays an instrumental role in caseload management and various programs to improve court operations. This role is characterized by at least a limited partnership with the administrative judge so that the position of trial court administrator is elevated above that of an administrative assistant.

Finally, there is a “fixture” type of administrator whose longevity lends him or her special respect and security. In countries with limited experience with professional court administration, few individuals will fit this category. In a court where there is a frequent shift in administrative judges, this type of administrator brings continuity and stability to the court.

A quintessential role for the professional trial court administrator is caseload management. This is a mutual interest of judges and trial court administrators and provides the basis for joint efforts towards reform and an opportunity to win confidence when building professional court administration. Caseload management concerns the scheduling of cases, the deployment of resources, and the development and implementation of procedures for processing cases from the point of filing until the case is disposed. The nature of caseload management brings judges and court administrators into close working relationships in accomplishing the central mission of the court, the disposition of cases. Caseload management makes the concept of an executive partnership between the administrative judge and the administrator a necessity and ultimately enhances the prestige of trial court administration.

The problems of delay in Latin American judicial systems offer the opportunity to develop strong executive partnerships between administrative judges and professional court administrators particularly in urban areas. Analysis of reasons for court delay is essential to developing and implementing solutions. Those causes often include haphazard scheduling, lenient continuance policies, lack of transparency and judicial accountability for case disposition, inadequate statistical information on the status of cases, and the attendant time to disposition, as well as a variety of other factors. However, more fundamental is the court’s lack of control over its own processes of case adjudication. The analysis of the causes and the development of strategies to correct the problems, which often involve engaging the support of non-court agencies, require high-level executive management skills.

The relationship between the court administrators and administrative judges has various gradations, which are described below. The size and complexity of the court, in part, determines the relationship. The authority of the administrator advances from the mere statistical roles to an executive partnership.

- ♦ **Executive Partnership:** The administrative judge and the court administrator have a partnership where the administrator has broad executive authority and is involved in programmatic initiatives for the court. In these cases, the court administrator is generally regarded as the spokesperson in administrative matters.

- ♦ **Strong Delegated Authority:** The administrators have strong-delegated authority in a clearly defined but limited number of functional areas. They do not have a strong executive partnership with the administrative judge and tend to assume a relatively low profile.

- ♦ **Limited:** Some administrators have small administrative and managerial roles.

- ♦ **Minimal:** Administrators in this category have minimal responsibilities and fairly insignificant roles in court operations.

IV. The Impact of Professional Court Administration on the Courts

The increasing occurrence of professional court administrative offices in Europe, so far, mostly at the national-level, and the developing recognition in the U.S. of the judge-administrator relationship as a true partnership allows us to draw some tentative conclusions as to what effect these trends have had on actual court functioning and what messages they convey to judges, administrators, court employees, the bar, and litigants.

Enhanced capabilities. A glance at the multiplicity of functions that U.S. court administrative offices perform for their courts has led to ready acceptance of the proposition that professional court administration enhances the capabilities of the courts. Administrators who prepare and administer budgets, operate personnel systems, direct the provision, design and renovation of courthouse facilities, arrange for and supervise the introduction and development of automated information systems, engage in liaison with the executive and legislative branches of government as well as maintain relations with the bar, the media, and the public, are, first, ensuring that the independence of the judicial branch is not threatened or even placed in doubt by provision of these services by the executive branch. Second, these administrative functions are being designed and performed through offices with an orientation toward the particular needs and demands of the judiciary. Third, essential support services as well as full attention to administrative issues are being undertaken by administrators and staff directly responsible to the judiciary, as compared with shared support services provided to all branches, but in reality, that remain beholden to the one that signs the paycheck.

Increased judge time for case resolution. Professional court administration also gives to almost all judges the benefit of more time to devote to their primary function -considering and deciding cases- the single and critical defining function of a judge that may be performed by no one else. It has been said that the working hours of the judges are the judiciary's most precious resource. Of necessity, chief and administrative judges will have to devote significant amounts of this time to administrative leadership. That, too, is a role that cannot be performed by others.

Protection of judicial authority. For the most part, professional court administrators are responsible for classic administrative functions - budget, personnel, information, facilities, statistics- but one category sets them apart from other managers or administrators, public or private. Court administrators are expected to be knowledgeable about how to manage the court's business -cases- on both macro and micro levels. While the principles of effective caseload management have now been accepted in most U.S. courts, constant involvement by judicial leaders and administrators is mandatory if performance levels are to be maintained.

Court administrators are skilled in recognizing how the mix of judges and courtrooms available can be most effectively applied to the pending docket. On the individual judge level, the court administrator can frequently suggest to judges how to increase their own productivity. The U.S. courts have introduced administrative constructs such as central staff attorney offices to which large numbers of motions or ancillary matters in cases are assigned for initial research and often recommendation of decision to judges. Judges retain the ultimate authority over all decisions, may choose to have cases assigned to summary calendars placed on schedules for full argument, and may choose to reject any and all of the draft opinions that the central staff may prepare in these matters. True, the system now expects judges to be diligent in their review of the work they are receiving from these new support sources. Yet that requirement has always served to distinguish the outstanding judge from the adequate or inadequate judge.

Improved resources. Court administrative offices at national, state, and local levels in the U.S. have gained increased resources for the courts because they have enabled the judicial branch to keep pace with the other institutions of government. As the courts have grown, it has become clear that they require management as any other large institution does, but that there are peculiar attributes of courts that require their administrators to possess different skills. Rarely may court administrators dictate policy to a judge or judges as a group. Nevertheless, the administrator may remind the judges that by their own rulings, they have applied provisions of law that mandate that the courts be treated as any other agency of government insofar as general operating

practices are concerned. In earlier times, public institutions were simpler. Almost 50 years ago, an early study of court administration of a large state and city court system was entitled “Bad Housekeeping” -as if these growing concerns about and the need for effective administration were relatively minor details of scant consequence.³²

Today, professional court administration provides judges and courts with the solid support needed to comply with complex budget, personnel, and information requirements so that appropriations may be obtained equal to the clear needs of the judiciary.

V. Trends Toward Judicial Independence through Administration in Latin America

The trend toward judicial independence in Latin America has been difficult and bears little resemblance to the historical progression in the U.S. Many fears about increased administrative capability in the U.S. judiciaries have proven unfounded as most U.S. state and federal courts and court systems have exercised their newly-acquired administrative responsibilities capably. Those same fears, however, have been made manifest in some Latin American countries where Supreme Courts and judicial councils have not hesitated to betray the less-influential judges and court staff at the working levels, as well as those who use the courts.

There has been a tendency in the U.S. for the judiciary to call for increased judicial salaries and budgets as vital to ensure that the courts perform adequately. While legislators and executive-branch leaders feel free to disregard these requests, they rarely oppose the demands for increases on the merits. Instead, judicial requests are treated as non-essential expenditures and are infrequently approved when political conditions are unusually favorable. The picture is either entirely different in Latin America or has instead proceeded in a different direction. Judicial budgets have been increased and salaries raised but “larger budgets have not necessarily led to strengthening the

independence or impartiality of individual judges”³³. In another view: “Once they get higher budgets and salaries, judges may stop pressing for change, especially if it means a loss of additional revenue from bribes or the imposition of more stringent performance standards”³⁴.

Supreme courts in Latin America are also not noted for relinquishing the traditional administrative control they have exercised to the detriment of the lower courts who have often been starved for resources: “To ensure that resources are distributed equitably, it may be helpful to decentralize the judiciary’s budget so that resources are appropriately assigned (...) it is also important to ensure that courts outside the major urban centers receive necessary resources”³⁵.

In the U.S., judiciaries have strived to gain control over their own administration as a means toward ensuring greater judicial independence. By contrast, in Latin America, judicial branches, and in particular, supreme courts, have long had a great deal of independent administrative authority but have lacked the cadre of professional court administrators that we can see by their absence constitute a *sine qua non* of effective management toward fair administration of justice.

The experience of the National Center for State Courts with administering rule of law projects throughout the world continually reinforces the need to develop professional court administrators as a pre-requisite for judicial independence and improved administration of justice. For example, case management systems developed for the Mexican judiciary are predicated on the availability of professional court administrators. The success that El Salvador and Puerto Rico have had in gaining budgetary independence through initiatives that dedicate a proportion of general appropriations to the judiciary are testimony to the benefits of professional and capable court administrators. The administration of justice has earned the public confidence to the point where broader independence is provided to the judiciary. 

³² *Bad Housekeeping*, Association of the Bar of the City of New York, (1954).

³³ Popkin, Margaret, *Op. Cit.*, at 121.

³⁴ Hammergren, Linn, *Op. Cit.*, at 6-7.

³⁵ Popkin, Margaret, *Op. Cit.*, at 123.

Aldo Espinosa

[Consultor para el Programa de Modernización de Justicia,
MSD - PMJ / USAID, República Dominicana.

espinosasimenauer@yahoo.com]

Variaciones alrededor de una Estructura

“Las decisiones organizacionales importantes no deben valorarse sólo por su capacidad de lograr objetivos inmediatos, sino también por su efecto sobre la capacidad de la institución para adaptarse al cambio”.

Rosabeth Moss Kantor

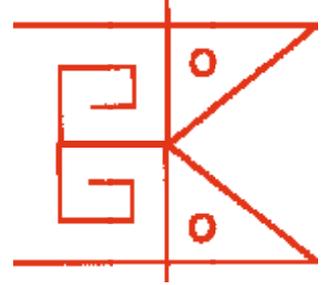


This article constitutes an analysis of efforts to implement a new judicial organization model in Latin America's courts. According to the author, implementing new operational models in the courts is not a short-term project, and its impact should be evaluated accordingly. This implies including short-term goals that contribute to reducing external pressure and improving internal confidence in the process. The document is divided into two parts. The first presents a short reflection on the importance of structure in judicial organization, and the second compares approaches that have been developed in the context of reform projects. The author argues that the principle challenges to the projects' success are cultural rather than technical-administrative.

Latinoamérica se encuentra inmersa en una exploración para transformar los juzgados tradicionales en un nuevo tipo de organizaciones más dinámicas y con mayor capacidad de responder a los retos que se plantean a la justicia de nuestro tiempo. El Seminario de Gestión Judicial realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA– en Santiago de Chile en agosto del 2002 refleja el gran interés que prestan la mayor parte de los Poderes Judiciales de la región en este tema. Hoy es posible considerar experiencias de transformación con más de 10 años de desarrollo continuo, como la de Itagüí en Colombia, Goicoechea en Costa Rica y una pléyade de nuevos planteamientos que actualmente se encuentran en desarrollo. Algunas, con cambios sustanciales prácticamente en cada elemento conocido del sistema tradicional y otras, con propuestas menos ambiciosas, que funden los nuevos planteos con aspectos

de la antigua estructura de los juzgados que se consideran importantes de mantener.

Aún no está claro si, como producto de esta búsqueda, algún día llegaremos a compartir en nuestros países un nuevo esquema tan uniforme como lo ha sido la estructura del viejo juzgado tradicional. Resulta obvio que éste último lo logró por razones históricas, pero el nuevo tal vez lo alcance porque encontremos claras ventajas técnicas, organizativas y culturales que sean compartidas por la mayoría. En esta exploración también podría suceder que, debido a razones culturales y de estrategia en la implantación, al cabo de algunos años nos encontremos con modelos organizativos y operativos con un apreciable grado de diferencia en materia de gestión judicial. Como sea que ocurra, y me inclino a pensar que acabaremos con esquemas parecidos, resulta de una



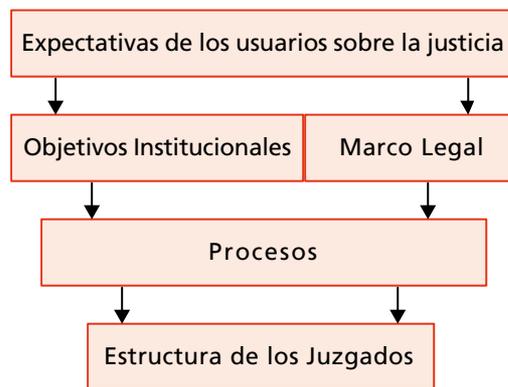
gran importancia compartir las diferentes experiencias y analizar en conjunto su desempeño. Hasta ahora, a pesar de la importancia del tema y de los años que llevamos transitando este camino, el conocimiento sobre las experiencias avanzadas ha estado más bien aislado y compartimentado. El CEJA se convierte en una valiosa oportunidad para crear un escenario que pueda ser aprovechado de una manera mucho más amplia. Esta es, quizás, una de las aventuras más interesantes en los procesos de reforma judicial y resulta evidente que aún nos encontramos en una fase de desarrollo. Se ha logrado acuerdo sobre muchos puntos, principalmente en materia normativa, pero el reto que se presenta es cómo desarrollar de manera exitosa las herramientas estructurales y organizativas que faciliten su desarrollo, establezcan nuevas prácticas y nos enseñen más claramente los verdaderos alcances del modelo democrático.

A continuación se presenta una descripción de algunas de las variantes que hasta ahora han venido presentándose en la construcción de este nuevo modelo de organización judicial. El documento consta de dos partes, en la primera, contiene una corta reflexión sobre la importancia de la estructura y, en la segunda, algunas de las variantes en las modalidades desarrolladas.

A. Importancia de la Estructura

Reflexionar sobre el modelo estructural de los juzgados no implica una disquisición de carácter técnico de la cual pudieran sentirse ajenos los propios servidores judiciales. Debería ser el producto de una interacción multidisciplinaria, en la medida que intervienen diferentes niveles, cada uno con sus propias especificidades. La estructura de los juzgados, entendiéndola por ésta a la forma en que se organiza su personal e interactúa entre sí y con sus usuarios, depende -como en

cualquier organización- de los procesos -interpretados en un sentido amplio, es decir como secuencias organizadas de actividades y no sólo desde su perspectiva jurídica- que allí se ejecutan. Estos, a su vez, dependen de los objetivos y estrategias institucionales, sea que existan o no de manera expresa y en el caso de los juzgados, además, de su marco legal. Se supone que estos también dependen de las expectativas de la comunidad acerca de la justicia que quisieran tener.



Lo cierto es que para que los juzgados puedan ser efectivos debería existir una alineación entre cada uno de estos niveles. Si la estructura operativa de los juzgados no responde a los procesos que deben ejecutar, o estos no guardan consonancia con el marco legal definido, con sus propósitos institucionales o con las expectativas que su comunidad tiene acerca de la justicia, se produce un desajuste que afecta la efectividad del trabajo judicial o, al menos, la percepción ciudadana sobre su trabajo. La búsqueda permanente de esta alineación muestra cómo una estructura administrativa no debe ser un concepto estático que dependa únicamente de sus objetivos o de su marco legal sino que debe ser el resultado de una suerte de ecología en la que incidan, permanente y simultáneamente,

diferentes aspectos en su desarrollo. Por lo tanto, una de las principales funciones de cualquier cuerpo directivo es analizar constantemente cómo están cambiando los distintos factores que afectan este panorama, incluidos los procesos de trabajo y la estructura organizacional para poder adaptarlos a las nuevas condiciones. De lo contrario, inevitablemente se producen desfases que conducen a la ineficiencia y frustración.

A su vez, todo este contexto se encuentra atravesado por la cultura, que no es ajena a ninguno de estos niveles. De hecho, desde un punto de vista organizacional, son los procesos de trabajo y la estructura lo que sirve de pegamento a todo este andamiaje cultural. Allí se establece cómo se maneja la información en los juzgados, cómo se ejerce la autoridad, qué concepción de liderazgo es la que se propaga y estimula, qué espacio tienen conceptos como la innovación, la disciplina, la lealtad y la obediencia; qué valor se le da al tiempo de los abogados, o al de los imputados, etc. Los procesos, en esta perspectiva amplia, definen el camino que siguen los juzgados para ejecutar sus trámites y actividades.

El sistema que integran estos cuatro niveles se encuentra, a su vez, inmerso en la realidad cambiante de una sociedad que genera nuevas demandas y es lógico suponer que permanentemente se produzcan cambios a los que el sistema debería estar en condiciones de responder. Recientemente hemos visto renovaciones en algunos aspectos, sobre todo en materia normativa y en la conceptualización sobre los objetivos de nuestros aparatos de justicia, lo que ha llevado, por ejemplo, a definir un papel más activo de los organismos de defensa pública. En otras palabras, a transformar sus estructuras.

A pesar de estos cambios, el modelo estructural de los juzgados es quizás el nivel que más difícilmente ha logrado cambiar y adaptarse a nuevas realidades. Ello puede deberse a dos razones: una de naturaleza técnica y otra cultural. Desde el primer punto de vista, sería posible decir que hasta hace poco nuestro mundo jurídico se mantuvo relativamente impermeable a la introducción de los conceptos de administración y gerencia que desde los años '40 han jugado un rol muy activo en la transformación del sector privado. Pareciera ser que

“el modelo” a replicar es el mismo con el que se iniciaron las empresas del sector privado, basado en la filosofía de “mando y control” que utilizaban las fuerzas armadas durante la Segunda Guerra Mundial. Evidentemente, el sector privado migró a conceptos más dinámicos y flexibles; aún el mismo ejército ha incorporado esquemas como los grupos de elite, basados en equipos especializados y autodirigidos hacia objetivos específicos. Sabemos que en el sector público las viejas estructuras jerárquicas se están haciendo más planas, los niveles de gerencia media cada vez cobran más importancia y la planeación y especialización en el trabajo juegan cada día un papel más importante. En nuestro caso, aún estamos creando el modelo que reemplace el viejo paradigma. Lamentablemente pocos de estos elementos novedosos de la administración han llegado al campo de los juzgados, como organizaciones primarias encargadas de la administración de justicia. Sin duda, tenemos cada día personal más especializado en los Poderes Judiciales -contadores, planificadores, ingenieros de sistemas, administradores, etc.- pero este personal generalmente se encuentra concentrado en los niveles centrales de la organización y sus beneficios, exceptuando la vía de la imposición, aún no se viven en el mundo del juzgado. Técnicamente tenemos mucho a nuestro favor, pues hay bastante camino recorrido por otros y experiencias de las cuales abreviar. De hecho, en casi todos los países existe un creciente número de profesionales de otras disciplinas ajenas al mundo jurídico que se acercan al campo de la justicia para enriquecer la formulación de propuestas y crear equipos multidisciplinarios. Sin embargo, debería analizarse la forma en que este acercamiento se ha venido produciendo y las precauciones que deberían tenerse en cuenta debido a las particularidades y retos que para ellos presenta la justicia, pero esta cuestión excede el tema de este documento. Por lo tanto, hoy no parece que las grandes dificultades para modernizar el modelo estructural y operativo de los juzgados residan en los obstáculos técnico-administrativos, porque las herramientas están disponibles. Necesitamos indicadores y procedimientos de control estadístico de calidad para detección temprana de las causas que generan la mora judicial; aplicar técnicas de estandarización, métodos de análisis y solución de problemas; rediseñar los procesos, incluyendo especialización y separación de funciones jurisdiccio-

nales, técnicas y administrativas; generar equipos de trabajo y, con las nuevas estructuras y procesos, seguramente será necesario también replantear el modelo de perfiles para la capacitación del personal judicial. El reto más bien será cómo establecerlas y usarlas con sabiduría.

Las mayores dificultades parecen residir en el punto de vista cultural. Aquí el reto es sin duda mayor, quizás porque allí se encuentran incrustados los más profundos sustratos de una cultura que aún juega a las escondidas con los verdaderos significados de la democracia. Aunque analizar el tema de la cultura requeriría mayor profundidad -y esto escapa a los objetivos de este artículo- ahora no sería posible avanzar sin mencionarlo, pues a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, hoy todos lo hacen.

En 1993, Larry L. Sipes presentó un artículo, denominado “Camino hacia la Reducción de Demoras en los Tribunales”¹, sobre un proyecto del National Center for State Courts que investigó más de 21.000 casos en 21 tribunales de jurisdicción general de Estados Unidos y del cual extractamos lo siguiente:

“Tanto la información cuantitativa como cualitativa producida por el proyecto sugería que la velocidad y la acumulación de trabajos están determinadas por las expectativas, las prácticas y la conducta informal de jueces y abogados. Los sistemas de los tribunales se adaptan a una determinada marcha de litigio civil y criminal, y a ese paso de litigio se asocia el conjunto de casos pendientes del tribunal. También se acompaña de acumulación de archivos abiertos en las oficinas de los abogados. Estas expectativas y prácticas, junto con la acumulación de trabajo de los abogados y de los tribunales, comprende lo que se llama “cultura jurídica local”, la que se debe superar en cualquier intento de reducir demoras. Por esta razón muchas de las explicaciones dirigidas a la estructura y al volumen de casos no pudo señalar las diferencias entre la marcha del litigio de una a otra jurisdicción. Esta conclusión también llevó a entender el porqué de la resistencia de los tribunales a buscar soluciones para la demora basadas en determinados procedimientos o en la adición de jueces”.

Esta interpretación permite comprender una experiencia vivida por muchos de nosotros: la creación de nuevos tribunales para descargar o descongestionar una jurisdicción que al cabo de unos meses se encuentran en igual situación que los anteriores. Ello evidencia que, no se modificó para nada la cultura jurídica local, y los nuevos juzgados rápidamente se incorporaron a la cultura jurídica imperante.

Desde un punto de vista concreto, la cultura se expresa en las conductas, hábitos, prácticas y herramientas o artefactos de los cuales el grupo constitutivo se vale para perpetuarse. En alguna forma y a lo largo del tiempo éstas han probado ser exitosas para asegurar su supervivencia. Cambiarlas puede simplemente amenazar la existencia del grupo o la forma de vida que hasta ahora ha mantenido (excepto que las mismas ya no sean efectivas para aquello que fueron adoptadas). Por supuesto estas manifestaciones externas de la cultura existen porque en un nivel más profundo cada uno de sus integrantes encuentra y comparte las razones, los motivos que las justifican. Allí están los modelos mentales, las presunciones, los mitos, en fin, las causas que se han ido decantando en el inconsciente individual y colectivo con el paso del tiempo y que, obviamente, no cambiarán de un día para otro.

Desde esta perspectiva, se puede entender porqué las culturas no se cambian, sino que evolucionan trayendo consigo toda la carga del pasado. Sin embargo, su importancia es tal que no debería emprenderse un proyecto de desarrollo sin considerar esta dimensión, sin establecer un plan para “gerenciar” la transformación cultural, lo cual implicaría definir cuál es el modelo cultural al que quisiéramos aproximarnos y cuál será la estrategia o el plan educativo que lo hará viable. Y si entendemos que no es algo que pueda dejarse al azar, vale la pena preguntarnos si acaso no hemos estado tratando de desarrollar los nuevos modelos de gestión montados en los valores, creencias y prácticas de nuestros viejos modelos culturales. En otras palabras, pre-

¹ Sipes, Larry, “Camino hacia la Reducción de Demoras en los Tribunales”, Conferencia Internacional sobre el Retraso Judicial, Panamá, 18 al 20 de octubre de 1993.

tendiendo modificar los artefactos culturales situados en el nivel externo de la cultura suponiendo que esto generaría automáticamente una transformación de los invisibles culturales. Si bien en el nivel superior de la cultura encontramos los problemas, porque allí se encuentran los artefactos que se enfrentan de manera concreta con la realidad, las causas y los motivos están en los niveles inferiores. Si allá están las conductas aquí están las actitudes, si en el nivel externo están las leyes, en los niveles internos se encuentran las razones de su existencia.

Una peligrosa tentación sería pensar que la antigua cultura es “mala” y debe ser reemplazada. Lo cierto es que no es posible juzgar la cultura, pues es lo que somos. Lo que hay que hacer es reconocerla y definir claramente qué es lo que queremos. En la definición de la estructura para los nuevos juzgados, deberíamos partir como guía fundamental de una clara identificación de las necesidades y expectativas sobre el tipo de justicia que cada una de nuestras comunidades demanda, pero en una reflexión que surja de los propios jueces involucrados en cada proyecto. Quizás hoy todos estemos de acuerdo en la necesidad de proyectar los resultados que el sistema debería generar y reflejar en indicadores (aún culturales), que pudieran ser monitoreados periódicamente para detectar el nivel de avance en el cumplimiento y la reducción de la brecha con relación a lo que actualmente se genera. Pero valdría la pena preguntarse cuántos proyectos efectivamente involucran a sus jueces en este tipo de ejercicios de manera permanente y consistente, no sólo durante la formulación del proyecto sino justamente a partir de este momento, y de allí en adelante. El reto consiste justamente en cómo aprovechar estos proyectos de transformación de los juzgados para convertirlos es una valiosa herramienta para generar una nueva cultura en la que conceptos como la planeación, el desarrollo integral y compartido así como la responsabilidad tengan un nuevo significado.

B. Los Nuevos Modelos Estructurales

A continuación se presentan algunos temas característicos de los proyectos en desarrollo:

Las Secretarías

Este es sin duda uno de los ejes del cambio, en la medida que la secretaría del despacho tradicional sufre una aguda transformación, buscando una separación y especialización en los procesos de trabajo que allí se ejecutan. Las alternativas van desde la desaparición del juzgado tradicional como organismo independiente y aislado y su fusión, para la creación de un nuevo tipo de organización que recoge el personal y lo redistribuye en unidades especializadas por tipo de labor. En general, este es el modelo de los Juzgados de Goicoechea y los nuevos Juzgados de Garantías y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal adoptados en Chile para poner en funcionamiento la nueva normativa procesal penal. Tal vez la consecuencia más importante es la ruptura que se produce en la línea de control entre juez, el secretario y el personal del juzgado. Desde la perspectiva del juez de conocimiento, las funciones de trámite ya no están bajo su responsabilidad y la pauta tradicional de que a cada juez corresponde un secretario y a cada secretario un equipo de trabajo, desaparece y se reemplaza por equipos especializados. Normalmente la mayor parte del personal de las secretarías tradicionales se funde en una gran unidad de trabajo. En el caso de Chile se concentra en la denominada Unidad de Administración de Causas que termina convertida en una suerte de “supersecretaría”, en la que los empleados trabajan para todos los jueces sin distinción. Por lo general, estas células se conforman mediante la fusión de entre 4 y hasta 20 juzgados, usualmente pertenecientes al mismo fuero y al mismo nivel jerárquico o de competencia. El modelo panameño, aún en desarrollo y no implementado, crea la figura de las Unidades Regionales y prevé una secretaría por jurisdicción, es decir, que la misma unidad especializada de trámite secretarial servirá tanto a juzgados de primera como de segunda instancia. A continuación, se presenta un diagrama de la estructura organizacional de los juzgados en Chile.

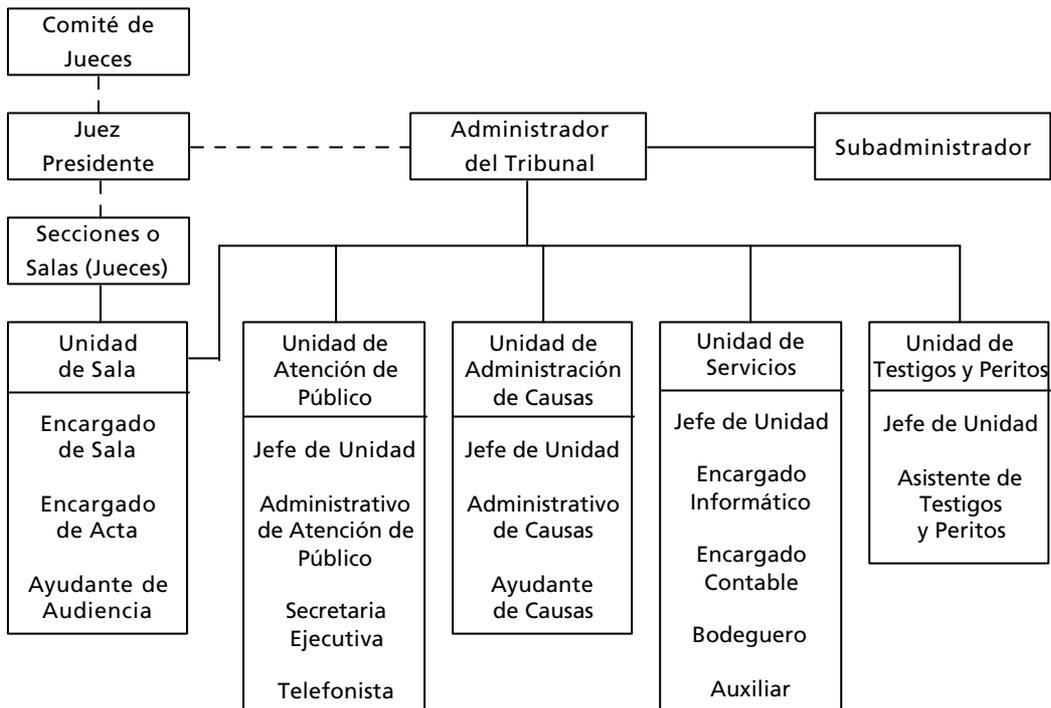


Figura 1: Estructura Organizacional de un Tribunal Genérico

La otra alternativa conserva el contacto directo entre cada juez y su secretario quien, además, mantiene un equipo básico bajo su control directo para atención de sus casos. De esta forma, aunque no todos los empleados pasan a formar unidades comunes, buena parte del personal que antes pertenecía a la secretaría de un juzgado en particular, se incorpora a unidades especializadas administradas en común, principalmente para ejecutar servicios como atención al público, recepción de escritos, citaciones y notificaciones, mensajería interna y externa, sorteo de nuevos expedientes y, en algunos casos, manejo del archivo, etc. Este es el modelo de Itagüí en Colombia y, en cierta forma, de los Centros de Gestión Penal en Guatemala. Por su parte, Ecuador mantiene un secretario para cada juez, aunque todos los empleados de secretaría se agrupan en un sólo cuerpo.

Como puede apreciarse, los dos modelos parten de la creación de unidades especializadas para el manejo en común de ciertos servicios. La principal diferencia estriba en definir si para el control de los casos hay un sólo “Juez Administrador” como en Costa Rica, un Jefe de Unidad de Administración de Causas como en Chile, equipos de secretarios como en Panamá, o secretarios individuales

como en el Modelo de Itagüí, o en el modelo de Ecuador. Algunos juzgados en la Justicia Federal y Nacional de Argentina tienen despachos con un sólo juez y más de una secretaría a su cargo, de hecho entre 2 y 5 secretarías aún de diferentes fueros, pero cada una organizada según el modelo tradicional. En Buenos Aires hay oficinas comunes para notificaciones y recepción de escritos y, en este momento, se desarrolla un proyecto para la reestructuración interna de estos juzgados y la consolidación y ampliación de servicios comunes.

Organismos de Dirección

Este es uno de los temas más interesantes en el camino hacia un nuevo modelo, pues replantea los esquemas tradicionales en el manejo de la autoridad. Al crearse cuerpos o unidades de servicio común existen dos alternativas principales en relación con la dirección de los mismos que se establezca bajo la supervisión de los jueces que integran la nueva estructura (aún cuando se cree la figura de un administrador judicial que finalmente responde al grupo de jueces) o que sean las autoridades centrales del Poder Judicial o Consejos de Judicatura quienes administran su operación, mediante el nombramiento de un delegado suyo, llámese

presidente del tribunal o el mismo administrador judicial. En cualquier caso, lo que está en discusión es el nivel de responsabilidad del grupo de jueces que componen la nueva estructura. Bajo el modelo en el que los jueces mantienen la supervisión de la operación, usualmente se crea la figura de los Comités o Consejos de Jueces como instancia deliberativa. Estos se encuentran regidos por un reglamento consultado y aprobado por las autoridades del Órgano Judicial, y con un Juez Coordinador elegido por sus compañeros de grupo por un período fijo. Este modelo básico es seguido en proyectos piloto como los de Itagüí en Colombia, Ecuador, Chile, Guatemala, El Salvador y del germen sembrado por la misma Goicoechea en Costa Rica. Aunque la participación directa de los jueces en la dirección no siempre es bien recibida por todos ellos, la creación de este tipo de instancias deliberativas ha probado ser uno de los mecanismos más efectivos para desarrollar una nueva cultura de responsabilidad y rendición de cuentas. Por el contrario, se ha visto en algunos países que mientras más alejados se encuentran los jueces de estos escenarios de integración, menos comprometidos se sienten con el desarrollo de la nueva estructura y más “abandonado” se siente el encargado de la operación, aunque se trate de un juez del mismo grupo original. Mecanismos adecuados y continuos de comunicación son parte de la clave para el buen desempeño de las nuevas estructuras. Resulta que en este proceso la autoridad general del juez tradicional se ve limitada y ahora se concentra en la esfera de lo jurisdiccional. No obstante las reiteradas críticas de algunos jueces a la gran variedad de responsabilidades que tenían a su cargo dentro del juzgado tradicional, lo cierto es que al pasar al nuevo esquema se produce una merma en los campos que puede ejercer su poder de influencia y esto significa ni más ni menos que “entregar el anillo”, lo que en la práctica resulta bastante difícil para cualquier ser humano, sobre todo si no existe un profundo convencimiento interno del sentido o propósito con que realiza esta entrega. Esta actitud contrasta totalmente con la que se da una vez que estos jueces redimensionan el valor social y la dignidad de su cargo en función de su autoridad jurisdiccional, pues entonces resulta difícil que acepten las pocas labores de participación en la planificación y supervisión de las labores administrativas que les sirven de apoyo. Finalmente al decidir cuál variante

de control se adopta sobre el nuevo organismo (y sin descuidar argumentos como el que los jueces pueden no estar listos para estas responsabilidades en una coyuntura particular) lo que está en juego es el modelo cultural: o perpetuamos modelos de corte verticalista basados en intervención externa o buscamos estructuras más flexibles y realizamos una gestión para la participación y la responsabilidad. Participación, en la medida que el juez se sienta parte de un sistema que sin restarle autonomía para decidir su casos individualmente, si lo compromete con políticas de gestión institucional. Y responsabilidad, en la medida que se siente parte de una comunidad a la que debe responder con criterios de efectividad, para lo cual debe conocer e interpretar su realidad y, en conjunto con sus colegas, establecer planes de desarrollo que dentro de sus posibilidades apunten al mejoramiento integral de la calidad de justicia en su región.

Como modelo teórico, en la medida que aún se trata de un proyecto pendiente de implantación, los jueces que integran el Proyecto Juzgado Modelo (PROJUM) en Argentina han planteado, además de las unidades comunes administrativas, otras denominadas Unidades Estratégicas. En ellas más que apuntar a la creación de Consejos de Jueces, se busca la creación de equipos de trabajo de naturaleza político-estratégica, compuestos por jueces de primera instancia, magistrados de segunda instancia (camaristas) y técnicos especializados. Su objetivo es orientar y monitorear el desarrollo de políticas y proyectos específicos en diferentes aspectos tales como el control de calidad de la administración de justicia que se brinda a la comunidad en su fuero correspondiente, el establecimiento de un plan de desarrollo y la definición de indicadores, capacitación, el desarrollo de infraestructura, informática, etc. En otras palabras, en este caso no se trata de centrarse en la constitución de equipos o unidades operativas como se habían mencionado hasta ahora, sino de naturaleza estratégica, ya que estos grupos están orientados a la generación de políticas de aplicación general a los juzgados del fuero. Se busca la creación de estos espacios por tratarse de temas que no podrían resolverse totalmente por los grupos de jueces y en los cuales deben participar sus superiores -en este caso los jueces de segunda instancia- quienes elaboran propuestas que finalmente se presentan a consideración del

Pleno de la Cámara de segunda instancia, a fin de contar con políticas uniformes. Se trata de aspectos que están en desarrollo dentro del Proyecto y no existe aún una descripción acabada de cómo podrían operar estas Unidades Estratégicas. Sin embargo, la Cámara Civil de Segunda Instancia en Buenos Aires ya ha establecido equipos formales, que se reúnen periódicamente, compuestos por algunos camaristas y jueces delegados con interés en el tema, para estudiar y proponer líneas de acción en materia de desarrollo tecnológico e informático para todo el fuero. Probablemente, las causas por las cuales se ha diseñado de esta manera responden más a las particularidades de la justicia de este país que a otro motivo, pero ese es justamente su valor y aún como planteamiento teórico constituye un aporte adicional que bien vale la pena considerar en este resumen.

El Administrador Judicial

Dentro del proceso de separación y especialización de funciones, prácticamente todos los proyectos han incorporado la figura de un Encargado Administrativo o Administrador Judicial que concentra las responsabilidades en estas materias. La diferencia entre los proyectos generalmente estriba en la identificación del superior a quien este nuevo funcionario responde y, de acuerdo con las experiencias desarrolladas, la modalidad preferida consiste en lograr que responda a los jueces (en cabeza del Coordinador del Consejo de Jueces o al Presidente del Tribunal, para mantener una clara línea de autoridad) en todo aquello que tiene que ver con la identificación de objetivos, cumplimiento de metas y calidad del servicio, y a las autoridades centrales en relación con los procedimientos que utiliza para el cumplimiento de su cometido. Esto se refuerza en el caso de Chile, ya que el Comité de Jueces tiene la facultad para designar y remover a este funcionario, previo el cumplimiento de requisitos preestablecidos y por solicitud del Juez Presidente.

Los casos en los que el control de las autoridades centrales es muy fuerte, terminan por aislar al administrador de sus usuarios cotidianos en los juzgados y, en ocasiones, han propiciado que estos funcionarios sientan que tienen un poder sobre el manejo de los recursos y el personal (amparados por las autoridades centrales) que termina por trastornar

cualquier política efectiva de servicio administrativo a los usuarios en los juzgados y las áreas comunes.

Sin embargo, es justo mencionar que todavía se lucha por encontrar un punto de respeto profesional mutuo, pues algunos jueces aún tienen muy presente el control que ejercían sobre la función administrativa dentro del juzgado tradicional y tratan de mantenerlo dentro del nuevo esquema suponiendo que el administrador judicial, más que un profesional responsable de su propia gestión, es un subordinado que debe responder a todas sus necesidades o caprichos.

Conclusiones

Con la implantación desde hace algunos años de nuevas normativas de procedimiento penal en muchos de los países de la región, cada vez se ha hecho más importante la definición de una estrategia que contribuya a facilitar la asimilación de estos cambios tanto por parte de los operadores, como por la comunidad. Las evaluaciones más recientes apuntan a la necesidad de enfocar principalmente en el tema de las prácticas y las destrezas requeridas, más que en el discurso teórico sobre la naturaleza del proceso acusatorio y los principios en que se fundamenta la reforma, como se ha venido realizando hasta ahora. Obviamente en el entendido de que el manejo de estas prácticas y destrezas permitirá a sus operadores conocer más claramente el contenido teórico en que se funda la reforma.

La transformación en el modelo operativo de los juzgados apunta en el fondo a lograr los mismos objetivos y no es más que una herramienta adicional de este proceso de reforma y modernización de los aparatos de justicia. Justamente por este motivo, quizás las lecciones que hasta ahora nos ha dejado la implantación de un nuevo modelo operativo de los juzgados deberían considerarse desde una perspectiva más integral.

La implantación de nuevos modelos operativos en los juzgados no son procesos de corto plazo y con ese criterio debería ser evaluado su impacto. Por lo tanto es muy importante incluir logros de corto plazo que contribuyan a disminuir la presión externa y mejorar la confianza interna en el proceso.

Normalmente son costosos, particularmente durante las experiencias piloto, ya que se marcha en contra del paradigma anterior y no sólo es preciso desarrollar la nueva tecnología e implementarla, sino que se debe hacer arremetiendo contra toda costumbre anterior. Normalmente, se podrían reducir costos y aumentar la velocidad de su desarrollo apuntando a proyectos reducidos en ciudades de provincia pues, en estos casos, han funcionado en general con más agilidad y menores niveles de resistencia.

Probablemente no se perciba como una ventaja de corto plazo, pero es indispensable asegurar la participación directa de aquellos que se verán involucrados, tanto durante la fase de planeación como durante su ejecución.

Es necesaria una buena comunicación interna y externa, y para ello resulta fundamental que los técnicos dejen fuera todo tipo de lenguaje técnico no indispensable que limite la comprensión y la participación.

También es indispensable considerar cuidadosamente la situación del personal, e incluir respuestas que puedan ser consideradas desde su propia perspectiva. Por obvio que parezca, hay que ubicarse en el lugar de los otros y tratar a todo el mundo con dignidad.

Si como dice Saul Wurman, “aprender es recordar aquello que nos interesa”, es evidente que no se puede determinar si es interesante o no, si no se lo puede relacionar con algo que resulta conocido previamente. Nuevas prácticas y destrezas sin contexto podrían ser solo un ejercicio maquinal que no tiene sentido. El sentido surge de un motivo, de una necesidad, de una urgencia. Quizás cada proyecto debería tomarse un período previo para que quienes se van a ver involucrados puedan darle significado a lo que van a emprender, o sea, a encontrar sus propios motivos, negociar su alcance, definir un significado común de sus metas. Lo que la cultura nos enseña es que esto sólo puede hacerse desde la realidad actual. Cualquier modelo adoptado en la organización de los despachos judiciales finalmente no será más que una herramienta que puede ser utilizada bien como instrumento de la reforma o bien como excusa para perpetuar viejos patrones. Las prác-

ticas y las destrezas en última instancia son conductas que se reflejan en el nivel externo de la cultura, allí están los efectos, pero las causas están en las actitudes y nuevamente las actitudes en los motivos. El camino para generar una nueva cultura jurídica local, se centra en negociar nuevos significados, en construir desde una perspectiva colectiva una nueva mirada de la realidad y un nuevo sentido de lo que se quiere hacer. Allí están los nuevos motivos, culturalmente relevantes sólo en la medida en que resulten compartidos. Por lo tanto, el valor de los nuevos proyectos de mejoramiento organizacional en los juzgados no estriba en sus resultados de corto plazo, sino en la capacidad de que podamos considerarlos, desde una perspectiva pedagógica, como los mejores escenarios de los cuales disponemos para la construcción de una nueva cultura jurídica centrada en claros principios democráticos, de efectividad y de respeto.

Especial agradecimiento a Diego Muñoz en Chile, Sonia Navarro en Costa Rica, Miguel Cereceda en Paraguay, Sara Obal en Argentina y Gustavo Jalhk en Ecuador por su información para la preparación de este informe.



Claudio Valdivia R. y Gonzalo Vargas O.

[*Abogado Investigador,
Fundación Paz Ciudadana.
fpc@pazciudadana.cl*]

[*Gerente General de la
Fundación Paz Ciudadana.
gvargas@pazciudadana.cl*]

Gestión en un Sistema de Administración de Justicia Criminal: la Experiencia de la Reforma Procesal Penal en Chile



The focus of this article is the Chilean judicial reform experience as an ongoing effort that involves incorporating economic and administrative criteria into both the structural design and implementation of the new criminal procedure system (which is currently only in force in select regions). For the authors, the case of Chile indicates that it is not sufficient to have spaces for coordinating and directing the process of installing the new system (creation of legal bodies, construction of infrastructure, technological development, hiring, etc.). They document a need to equip those spaces with the capacity and authority to improve the management of the system as a whole once it has been installed.

I. Introducción

Las ciencias económicas y administrativas proveen de criterios y técnicas para incrementar significativamente la eficacia y eficiencia de las organizaciones. Éstos son claros en demostrar que instituciones sin objetivos y metas, sin control y evaluación de desempeño, entre otros aspectos, tienden a ser más improductivas. La provisión de servicios de justicia no es ajena a este problema.

Los grandes avances en productividad y calidad tienen que ver no sólo con las innovaciones tecnológicas sino también con innovaciones institucionales y organizacionales. La gestión, definida como el conjunto de actividades de planificación, organización, coordinación y control destinadas a la obtención de un fin o meta es tan válida en la administración de justicia como en cualquier otro ámbito de la actividad humana.

La mayor eficiencia en el uso de recursos disponibles habitualmente tiene dos dimensiones: Primero, aprovechar mejor los recursos en una actividad puntual. Segundo, hacerlo en las actividades más convenientes. El tiempo ocioso (por esperas innecesarias, corrección de trabajos deficientemente ejecutados, etc.), el uso de archivo provisional a causas con escasas probabilidades de obtener resultados, o el establecimiento de procedimientos abreviados para causas de menor significancia social, representan elementos que afectan la eficiencia de los recursos disponibles.

Desde la perspectiva de la gestión y el desempeño del sistema y sus instituciones, guiarse por el principio de que “la justicia no se puede valorar” equivale a asegurar la pérdida de un importante potencial de mejoramiento.

El presente artículo tiene por objetivo exponer y analizar elementos de gestión de la justicia

a partir del caso concreto de la instalación del nuevo sistema procesal penal en Chile. Tanto el diseño estructural del nuevo sistema como el proceso de instauración, representan un esfuerzo -aunque incompleto- de incorporar criterios económicos y administrativos.

El capítulo II explica brevemente el marco que servirá de base para el análisis propuesto. En el capítulo III Chile, se revisarán los fines del sistema de justicia criminal, los niveles de análisis que es posible realizar, según su diseño, instalación, mejoramiento y evaluación. Finalmente, se entregan las conclusiones.

II. Marco Analítico

La nueva estructura de justicia criminal se puede entender como un sistema con subsistemas, en el cual existen distintos roles. Así, es necesario identificar:

- ♦ Los fines que debe cumplir un verdadero sistema de justicia criminal, ya que no sólo basta con conocer quiénes participan de él, sino también cuáles son los objetivos por los cuales se formula un cierto modelo de enjuiciamiento, y qué es lo que espera en definitiva la sociedad de una reforma procesal penal.

- ♦ Las características y atributos de este sistema y sus partes.

- ♦ Las metas y estándares que debe cumplir y satisfacer este nuevo modelo.

Adicionalmente, en el análisis es posible distinguir los siguientes niveles:

PRIMERO: Aquellas características o atributos que son propios de la naturaleza del sistema, y aquellos que le son accidentales o auxiliares, que pueden modificarse sin alterar sus fundamentos. Ambas en conjunto dotan de identidad al sistema.

SEGUNDO: El proceso de instalación propiamente tal. En él se deben verificar aquellos factores que condicionarán el éxito o fracaso de la puesta en práctica del modelo teórico.

TERCERO: La gestión del mejoramiento, es decir, la conducción del esfuerzo que busca llevar al sistema, una vez instalado, a niveles superiores de eficiencia y eficacia, colaborando en optimizar el uso de recursos y satisfacer al máximo las expectativas sociales.

CUARTO: La evaluación del sistema, que consiste en verificar si se cumplieron los objetivos y metas planificadas en forma correcta y oportuna.

III. El Caso de Chile

1. El Sistema y sus Fines

A comienzos de la década de los noventa, en Chile existía una opinión generalizada sobre la obsolescencia del modelo inquisitivo y su incompatibilidad con un sistema de justicia criminal acorde a un Estado de Derecho democrático y moderno. En esa dirección, el proceso de reforma del sistema de justicia criminal reemplaza el modelo inquisitivo por uno acusatorio y, además, crea instituciones tales como el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y los nuevos Tribunales de Justicia, con características y roles muy distintos de los anteriores. Por ejemplo, en el caso del Ministerio Público se le entregó autonomía constitucional, no así a la Defensoría Penal Pública, que es un servicio de rango legal -si bien descentralizado funcionalmente del Estado- dependiente del Ministerio de Justicia.

Conceptualizar la justicia criminal como un “sistema” supone que todas las instituciones que participan en él lo hacen de un modo interrelacionado, bajo un cierto ordenamiento jurídico que entrega los lineamientos y herramientas básicas, que permitan que ese juego se lleve a cabo dentro de un cierto campo y de ciertas reglas. No basta la mera existencia de ese sistema si no está dotado de objetivos y fines. Éstos deben ser claros, ya que de lo contrario surgen problemas con expectativas heterogéneas y contradictorias, que posteriormente inciden en la evaluación que hace la sociedad de él.

Es así como entre los fines del sistema penal se encuentran la resolución del conflicto penal, la protección de víctimas y testigos, el respeto de derechos y garantías de imputados, el debido proceso, entre otros. En tal sentido, el mensaje del nuevo Código Procesal Penal resulta profundamente esclarecedor. A propósito del análisis de la rentabilidad de la Reforma Procesal Penal, se señala que la modernización se enmarca en la necesidad de someter la gestión de sus diversos órganos a criterios de eficiencia en la gestión y en el diseño, además de “conducir la selectividad del sistema penal hacia una criminalidad más lesiva en base a criterios políticos criminales explícitos”.

Los criterios de selectividad quedan materializados en la definición de las materias sujetas a distintas competencias y procesos, como son los términos facultativos, los procedimientos simplificados, las salidas alternativas, entre otros. Sin embargo, no se definieron metas y estándares explícitos respecto de los niveles de eficacia y eficiencia que se esperaban del nuevo sistema y sus instituciones. Transcurridos ya casi tres años desde la puesta en marcha, la ausencia de metas produce confusión acerca de si el nuevo sistema y sus instituciones están alcanzando o no los niveles de desempeño para los cuales fueron diseñados. En otras palabras, se comienza a cuestionar si la inversión y el esfuerzo puestos en la reforma se han justificado o no.

En retrospectiva, la falta de metas y estándares puede entenderse como un requisito necesario para alcanzar acuerdos por parte de grupos con diversidad de intereses, tales como la protección de las víctimas, disminución de la impunidad y mejoramiento de la seguridad pública, por una parte, y el respeto de las garantías y derechos constitucionales, el debido proceso y el control policial, por otra.

Estos y otros intereses diversos y a veces contradictorios siempre van a estar presentes. Sin embargo, en términos de la gestión del sistema, estas contradicciones en muchos casos son sólo aparentes, y así queda en evidencia cuando los intereses son llevados a indicadores concretos. Por ejemplo, difícilmente algún grupo de interés estará en desacuerdo en relación a metas tales como alcanzar un cierto porcentaje de casos terminados respecto de los ingresados (evitando la sobrecarga del

sistema con casos pendientes), porcentaje de casos que logran resolver los conflictos penales (en contraste con los casos terminados por archivo provisional u otro término facultativo) respecto del total de términos, o el porcentaje de casos que llega a sentencia dentro de ciertos plazos. En la medida en que estos indicadores y metas no son explícitos, se perpetúa la falta de claridad respecto de los méritos alcanzados por un sistema y, más importante aún, impide la capacidad del sistema y de sus instituciones para avanzar en la consecución de tales metas.

2. Niveles de Análisis del Sistema

Normalmente se evalúa la eficiencia del sistema de justicia a un nivel operacional, es decir, las fortalezas y debilidades observadas en las operaciones, a nivel local. Sin embargo, las causas de una mayor o menor eficiencia a nivel operacional responden también a las fortalezas o debilidades de otros niveles del sistema. En este sentido, es necesario distinguir los cuatro niveles de análisis identificados precedentemente. A continuación se describen los principales aspectos de cada nivel de análisis.

2.1. Atributos generales del sistema, según su diseño.

A partir de la definición que realiza la Constitución Política de un “justo y racional procedimiento”(artículo 19 número 2 inciso 2), se prescribe qué debe entenderse como un debido proceso, y cuáles son aquellas garantías básicas que la conforman. La legalidad, tipicidad, irretroactividad de la ley, juez natural, *habeas corpus* y la prohibición de presumir por ley la responsabilidad penal, son algunas de ellas. En virtud de tal definición, es posible comprender cuáles son aquellos atributos que le son esenciales, respecto de los cuales no hay debate, sino un amplio consenso a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, existen otros elementos, que si bien no comprometen la esencia de un sistema de justicia criminal, producto de la diversidad de intereses y expectativas en juego, o en pugna, según cómo se enfoque, sí pueden comprometer su eficiencia y eficacia.

La dificultad de distinguir lo esencial de lo accesorio, y de llegar a acuerdos al respecto, repercute tanto en la evaluación que la opinión pública hace del sistema como en la eficacia real del mismo.

Este problema se agrava al no disponer de evidencia empírica acerca de su funcionamiento real y de su impacto en otras dimensiones de la sociedad.

A partir de los criterios de eficiencia, selectividad y racionalidad, se estableció la conveniencia de dedicar los recursos del sistema preferentemente a casos de mayor connotación social, dejando casos de menor importancia ya sea fuera del sistema penal o estableciendo procedimientos abreviados o simplificados. Por ejemplo, las faltas a la ley de alcoholes han sido derivadas a los juzgados de policía local, lo que ha sido calificado negativamente por algunos críticos, por cuanto ello incidiría en una mayor impunidad en este tipo de ilícitos. En consecuencia, en el debate público muchas veces no se aprecia que dedicar recursos del sistema a casos de menor relevancia -para los cuales existen otras competencias y procedimientos de menor costo- necesariamente va a significar una mayor carga de trabajo -por lo general sin nuevos recursos para hacerse cargo de ellos-, lo que en definitiva termina restando recursos para atender los casos de mayor gravedad.

Adicionalmente, el proceso de instalación de la reforma en Chile ha coincidido con un alza en los indicadores delictivos, lo que ha llevado a algunos sectores a atribuirle este problema a la propia reforma. En este contexto, han surgido debates respecto de la necesidad de reponer las atribuciones policiales para la detención por sospecha, o la conveniencia de incrementar el uso de la prisión preventiva en desmedro de otras medidas cautelares establecidas por el nuevo Código, llegándose en algunos casos a plantear el fracaso de la reforma a partir de críticas parciales. Puesto que no se conocen indicadores de eficacia de las aprehensiones policiales o indicadores de comisión de delitos por parte de procesados sujetos a medidas cautelares diferentes de la prisión preventiva, este debate tiende a basarse más bien en percepciones y preferencias individuales, en vez de apreciaciones técnicas acerca de la conveniencia de establecer ciertos medios para alcanzar ciertos fines.

Es así, como en el debate público se confunden simultáneamente los fines del sistema, los atributos esenciales y aquellos más bien accesorios o incluso elementos que le son ajenos por completo. En algunas ocasiones esta confusión puede llegar al ámbito legislativo, lo que, en definitiva, arriesga la coherencia y eficacia del proceso de instalación.

2.2. Proceso de Instalación de la Reforma

La evaluación del nuevo sistema procesal penal no sólo se mide por el apego de los procesos observados en la realidad en comparación con los atributos establecidos en el diseño teórico inicial, sino también por la eficiencia del proceso de instalación. Es frecuente encontrar que las reformas logran un cierto consenso y apoyo hasta el momento de la aprobación de los cuerpos legales pertinentes, pero muchas veces carecen de él en las fases de implementación. La experiencia indica que incluso el contar con los recursos necesarios, realizar las modificaciones legales pertinentes y disponer de los compromisos políticos, son condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito de la reforma. También debe generarse la institucionalidad capaz de conducir el proceso de instalación, sin suponer que éste será automático. En tal sentido, el caso chileno destaca, precisamente, en que no sólo se ocupó de esos elementos, sino que además programó un proceso de implementación gradual¹, la creación de instancias de coordinación y una planificación presupuestaria de los recursos comprometidos inicialmente.

La magnitud del cambio exigió establecer un calendario de implementación gradual, en cuatro fases, comenzando por regiones de menor población para luego incorporar a las de mayor cantidad de habitantes. Las primeras regiones en donde se aplicaría el nuevo sistema permitirían calibrar el sistema más allá de las recomendaciones obtenidas en las simulaciones iniciales, de modo de buscar los ajustes que permitieran conseguir niveles crecientes de

¹ La implementación gradual se realizó utilizando como referencia a la división político-administrativa de Chile que es en base a 12 regiones más la Región Metropolitana donde se encuentra la capital Santiago. Las normas que se contienen en la propia Constitución Política, en el nuevo Código Procesal Penal, la ley orgánica del Ministerio Público (Ley N° 19.640), la ley de la Defensoría Penal Pública (N° 19.718), al Código Orgánico de Tribunales y demás normas legales, se aplicarán según los plazos establecidos en la Ley 19.640, artículo 4° transitorio, y artículo 484 del mismo Código Procesal Penal, modificados por la Ley N° 19.762 de septiembre de 2001, en cuanto a que la vigencia del nuevo proceso penal respecto de hechos que revisten características de delitos acaecidos en el territorio nacional será a partir de:

IV y IX regiones.....	16 de diciembre de 2000
II, III y VII regiones.....	16 de octubre de 2001
I, XI y XII regiones.....	16 de diciembre de 2002
V, VI, VIII y X regiones.....	16 de diciembre de 2003
Región Metropolitana.....	16 de diciembre de 2004

eficiencia en las regiones que fueran entrando en operaciones. La Comisión de Evaluación de la Reforma Procesal Penal, formada especialmente para este efecto, a instancias del Ministerio de Justicia, señaló en su informe que *“la implementación gradual está basada en el convencimiento de que se trata de un cambio en extremo complejo”*, lo cual *“implicaba hacer las correcciones y ajustes que fueran pertinentes”*².

En materia de coordinación interinstitucional, producto de una reforma al Código Orgánico de Tribunales³, se introdujo un artículo transitorio (6º) que creó la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, que se integra por representantes del Ministerio de Justicia (ministro y subsecretario de Justicia), Poder Judicial (presidente Corte Suprema y ministro elegido por el Pleno de la Corte Suprema), Ministerio Público (fiscal nacional y fiscal regional elegido por su Consejo), Defensoría Penal Pública (defensor nacional) y del Colegio de Abogados (presidente del Colegio de mayor número de afiliados del país).

Esta comisión tiene por función *“realizar los estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la reforma procesal penal”*. En su funcionamiento ha desarrollado unidades de coordinación funcionales que permiten abordar de manera conjunta materias tales como infraestructura, compatibilidad informática, generación de estadísticas con criterios comunes, entre otros.

En esa línea, en la formulación del diseño del sistema y propuesta de los cuerpos legales, se creó también la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal dependiente del Ministerio de Justicia, cuyas líneas de trabajo se dividieron en infraestructura, informática, difusión y gestión.

Cada una de las instituciones ha desarrollado su propio proceso de instalación. Los casos más emblemáticos son el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, instituciones que previamente no existían.

En los Tribunales de Justicia se creó un nuevo sistema judicial, compuesto por dos tribunales, jueces de garantía y tribunal de juicio oral en lo penal, integrado por jueces y personal administrativo especialmente capacitado para asumir estas nuevas funciones, instalando un nuevo modelo de gestión, que busca profesionalizar la administración de dichos tribunales.

En cada institución se han presentado dificultades que no es del caso analizar detalladamente, sino más bien hacer la constatación de que éstas se han debido a diversos factores, tanto internos como externos, y que han retrasado la institucionalización de procesos de gestión y buenas prácticas en la operación diaria y local de los procesos.

Un cambio de las dimensiones como el realizado, ha significado el retraso de ciertos procesos institucionales, como la formación de unidades de trabajo eficientes, o la creación de ciertos mecanismos de control y supervisión eficaces y oportunos con el fin de detectar las disfuncionalidades que afectan la marcha del sistema.

A la luz de lo señalado, resulta clave entonces, contar con direcciones institucionales capaces de fijar y planificar cuál será su estrategia y rol dentro del sistema.

Mención especial merece la Capacitación Interinstitucional que se ha realizado previo al inicio de la vigencia en cada región donde se ha aplicado la reforma procesal penal chilena. Es un esfuerzo notable, pero su diseño y metodología tienen un enfoque práctico, fijando objetivos con alcance limitado. No se pueden desconocer sus resultados. Ha permitido una fluida relación entre los distintos actores, ha servido para poner a prueba las capacidades y destrezas aprehendidas en los procesos de capacitación internos de cada institución en particular, para optimizar recursos en la realización de ciertas actuaciones o procedimientos. Pero ello se ha realizado dentro la natural adversariedad del modelo acusatorio, con perspectivas institucionales, exacerbadas en algunos casos, que no ha dado pie para trabajar en integrar visiones del sistema de justicia y elaborar

² Informe Comisión de Evaluación Reforma Procesal Penal. Santiago, 8 de octubre de 2001.

³ Ley N° 19.665, publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 2000.

estándares y metas en conjunto. Ciertamente esta capacitación es un espacio inmejorable para realizar tal trabajo, pero se debe reconocer que la causa de dicha omisión obedece más bien a decisiones institucionales, basadas en razones de autonomía constitucional y legal, según sea el caso.

No obstante lo anterior, tanto en la fase de diseño y planificación como en la posterior puesta en marcha, se omitió considerar el impacto y los requerimientos que la reforma implica para otras instituciones del sistema, tales como la justicia de menores, las policías -Carabineros y Policía de Investigaciones-, el Servicio Médico Legal y Gendarmería. Paulatinamente, ya en el tercer año de implementación, comienzan a considerarse de manera sistemática las necesidades que estas instituciones tienen para su adaptación a los nuevos requerimientos, lo que ha repercutido en la eficiencia que el nuevo sistema pueda haber alcanzado.

En síntesis, el caso chileno permite observar las ventajas de la planificación del proceso de instalación y de la creación de las instancias diseñadas para estos efectos. Los mayores déficits que muestra el proceso se refieren precisamente a las áreas que inicialmente fueron excluidas de esta planificación.

2.3. Gestión del Mejoramiento

Ciertamente al contar con instituciones que poseen roles y fines contradictorios en el mismo sistema, resulta difícil hablar de qué mejoramientos o perfeccionamientos se deben realizar. No obstante, es fundamental una fuerte capacidad de conducción de la reforma, no sólo para efectos de su instalación en materias como infraestructura, contrataciones, manejo presupuestario, etc., sino también de llevar al sistema ya instalado a niveles superiores de eficiencia. La conducción del sistema requiere monitorear la producción, considerando tanto estadísticas de ingresos, egresos y causas pendientes, así como de las prácticas que surgen en el sistema.

A la conducción le corresponde velar por la congruencia del sistema y por la correcta instalación por parte de cada una de las instituciones involucradas. La conducción debe estar en manos

de quien tenga iniciativa legislativa y presupuestaria, típicamente el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia.

Como ya se ha señalado, con el objeto de velar por la correcta instalación del nuevo sistema, se estableció la Comisión Interinstitucional de Coordinación y la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia. Sin embargo, se han formulado críticas a su trabajo⁴ en cuanto a falta de liderazgo, lo que habría repercutido en la carencia de procesos de seguimiento y evaluación de la puesta en marcha, además de una débil difusión de sus contenidos. Asimismo, estas instancias no han fijado objetivos y metas verificables para mejorar la operación y rendimiento del sistema.

Cada institución en particular -Tribunales de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y organismos auxiliares- han realizado procesos de modelación de sus procesos de trabajo para transferir experiencia y buenas prácticas, conformación de diferentes estructuras de procesamiento de flujos de trabajo a nivel local, estableciendo unidades especializadas, en el caso del Ministerio Público, labor que al interior de cada una de ellas tiene como consecuencia no sólo economía y administración, sino ingeniería y gestión en sus operaciones de servicio. En suma, han demostrado la flexibilidad necesaria ante requerimientos y situaciones que originalmente no estaban proyectadas.

No obstante, quedan pendientes aspectos centrales que pueden influir en la marcha del sistema en general, y su implementación exitosa, como por ejemplo: el control y seguimiento de los nuevos mecanismos de salida temprana, como los denominados acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del procedimiento, la excesiva formalización que se observa en la tramitación de ciertas actuaciones o procedimientos, la insuficiente información que dispone la ciudadanía del nuevo proceso, la provisión de los recursos necesarios para cumplir con los plazos previstos, etc.

Un análisis más detallado de este problema permite identificar algunos elementos útiles para su corrección futura y como experiencia para otros

⁴ Tales opiniones se vierten en el Informe de Evaluación realizado en el año 2002 por Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales con su similitud de la Universidad de Chile. Su redactor fue el profesor-investigador Andrés Baytelman.

procesos. En primer lugar es importante considerar cuáles son las instancias y grupos de interés que están conduciendo el proceso. Normalmente, las reformas de este tipo son generadas por instancias externas al sistema judicial, aun cuando en el caso chileno éste estuvo de acuerdo con la necesidad de emprenderla. Una vez que la reforma comienza a operar, son las nuevas instituciones (participantes de la Comisión en este caso) las que toman el control de la conducción, y los grupos que inicialmente promovieron la necesidad de la reforma se retiran a un segundo plano. Es natural esperar entonces que respecto de algunos temas en las nuevas instancias de conducción comiencen a primar intereses corporativos o visiones parciales de instituciones que tienen roles específicos en el sistema, y se corra el riesgo de perder la dirección y la visión de conjunto que debe primar. La primera lección en este caso es que los grupos externos interesados en el éxito de la reforma deben continuar acompañando el proceso de instalación, evitar la tentación de considerar finalizada su misión, y ejercer el control público que toda reforma requiere.

En segundo lugar deben considerarse la estructura y recursos disponibles para las instancias formales de coordinación y conducción, especialmente en el caso -como el chileno- en el cual el proceso de instalación gradual toma al menos cuatro años. En este sentido, si bien la gradualidad es considerada uno de los factores de éxito del caso chileno, no deben ignorarse los efectos no previstos que tuvo en el proceso de mejoramiento. En efecto, normalmente los requerimientos directos del proceso de instalación son de una exigencia tal que terminan absorbiendo la totalidad de las capacidades disponibles. La enorme magnitud en términos de construcción de infraestructura, contratación y capacitación de personal especializado, desarrollo de sistemas de informática, entre otros, vitales para una instalación exitosa, impiden que los equipos de conducción destinen esfuerzos a otras materias. La segunda lección, en consecuencia, es considerar la necesidad de contar con dos fuerzas de tarea, capaces de abordar los requerimientos directos de la instalación, por una parte, y los requerimientos de mejoramiento del sistema tempranamente, una vez que ya se haya instalado en una región, por la otra. De

lo contrario habría que esperar que la reforma esté instalada en todo el país (el año 2005 en el caso de Chile) para recién poder concentrarse en el perfeccionamiento del sistema. Considerando que ya existen regiones operando desde fines del año 2000, una preocupación tardía en estas regiones retrasa el logro de mejores estándares de desempeño, lo que a la vez tiene serias repercusiones sobre la aceptación y apoyo que la reforma requiere para llegar adecuadamente a sus últimas fases.

2.4. Evaluación del Sistema

La gestión está orientada a un objetivo: lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia. Para manejar el sistema es necesario obviamente definir los estándares de eficiencia, calidad y productividad. La experiencia tradicional, de la cual Chile no es excepción, es la falta de objetivos verificables y la existencia de objetivos contradictorios, que hacen difícil el seguimiento y la evaluación. Por tanto, existirán ciertos problemas asociados a la evaluación de la marcha del sistema que se pueden resumir en:

a) Ausencia de metas y estándares en la gestión del sistema.

Desde la perspectiva del manejo del sistema es necesario poder realizar un contraste entre los niveles de productividad y calidad esperados -objetivos y metas- y los efectivamente observados en la realidad. De lo contrario, el debate respecto del éxito o el fracaso del nuevo sistema se da en términos relativos, ambiguos e incluso contradictorios, lo que en definitiva puede terminar en una mala evaluación pública de la reforma aun cuando los resultados concretos sean técnicamente positivos.

Según las estadísticas del Ministerio Público⁵, hasta el 15 de marzo de 2003, en las regiones en donde rige el nuevo proceso penal, se han recepcionado 293.831 casos, de los cuales han terminado 257.727, los que representan el 87,7% del total. En cuanto a las causales de término, un 75,13% de los casos han finalizado mediante la aplicación de los mecanismos de desestimación o salidas tempranas, incluyendo los sobreseimientos temporales. Respecto de los casos que han finalizado mediante mecanis-

mos de forma de término judicial, éstos representan un 14,7%. En sí mismas, estas cifras no representan una evaluación de la marcha del sistema; en la medida en que no existan metas o estándares objetivos predeterminados, la discusión acerca de si la productividad es alta o baja se torna subjetiva.

La entrega periódica de estadísticas por parte de la instituciones participantes -como las citadas del Ministerio Público-, si bien representan un aporte significativo, no son suficientes para entregar una visión completa y congruente del funcionamiento del sistema. Por ello, en el caso chileno, al término del segundo año de instalación de la reforma, se ha hecho un esfuerzo de generar un Anuario Estadístico Interinstitucional a partir de criterios comunes previamente consensuados, superando la tradicional dificultad de comparación de cifras debido al uso de diferentes criterios en su construcción.

Este esfuerzo resulta novedoso en el área de administración de justicia. El paso lógico siguiente es transformar este instrumento estadístico en un instrumento de seguimiento, mejoramiento y conducción del sistema, con criterios claros y explícitos e instancias de coordinación que establezcan metas y estándares, que conformen planes con objetivos y plazos, el que permitirá medir grados de éxito, cumplimiento, calidad, satisfacción de usuarios, por mencionar algunos indicadores, y prevenir acerca de la pertinencia de ciertos ajustes o cambios.

Otro aspecto a considerar en la evaluación de un sistema de justicia es su desempeño en relación a otros sistemas similares. Desafortunadamente, las profundas diferencias legales suelen atentar en contra de la posibilidad de establecer comparaciones entre países, y por esa vía establecer las fortalezas y debilidades de un determinado sistema de justicia. En el caso chileno, sin embargo, es posible establecer comparaciones entre las diferentes regiones administrativas del país. Puesto que rige la misma legislación, y el sistema en términos generales ha sido dotado de recursos similares en cada región, las diferencias regionales en diversos indicadores podría ser atribuida a diferencias en la gestión y conducción del sistema y sus instituciones, considerando sus particularidades.

b) Objetivos contradictorios entre distintos ámbitos

En un sistema de justicia criminal tradicionalmente es posible distinguir fines o fuerzas orientadas al debido proceso o al control del crimen. En el caso chileno, quienes impulsaron el proceso de reforma esperaban que el nuevo sistema lograra niveles superiores de desempeño tanto en el respeto de las garantías y derechos de los intervinientes como en la disminución de la impunidad del delito. Si bien a priori estos no son objetivos contradictorios, ya que una persecución penal selectiva y racional, orientada a las conductas más graves y dañosas a la sociedad, puede contribuir a aumentar la eficacia del sistema, al disminuir los espacios de impunidad en un contexto democrático⁶, al no existir claridad sobre estándares que reflejen objetivamente tales fines, existe la opinión por contrapartida, de que *“la reforma no va a producir mayor efectividad en el control de la criminalidad, puesto que el aumento de estándares de debido proceso que ella implica van a producir no un aumento sino una reducción en el número de casos que puedan ser perseguidos y en los que en definitiva se logre una sanción”*⁷.

De la misma forma, es posible cuestionar la posibilidad de definir objetivos, criterios o indicadores sistémicos, frente a instituciones del mismo sistema que son adversarias -Defensoría Penal Pública y Ministerio Público-. Incluso, dentro de una misma institución, las metas y objetivos pueden variar ostensiblemente según la política criminal o criterios de persecución penal que se adopten.

Estas contradicciones -aparentes o reales- exigen decisiones de diseño y gestión institucionales y, por ende, del sistema de administración de justicia criminal en general.

La falta de definiciones es disfuncional para la conducción y mejoramiento del sistema. Al ignorar la necesidad de hacer explícitas las expectativas de los distintos sectores, se llega a que ninguno de ellos quede satisfecho. Así como diferentes intereses convergieron en la necesidad de la reforma, aunque por distintas razones, puede llegarse a una

⁶ En tal sentido, Jiménez, María Angélica. *El Proceso Penal Chileno y los Derechos Humanos*. Volumen II. Estudios Empíricos. Cuaderno de Análisis Jurídico N° 4, serie de publicaciones especiales. Universidad Diego Portales, 1994.

⁷ Riego, Cristián. *La Reforma Procesal Penal Chilena*. Cuaderno N° 38, Serie Seminarios, Universidad Diego Portales, 1998.

situación en que nuevamente esos sectores coincidan respecto de lo insatisfactorio del nuevo sistema, aunque también por diferentes motivos.

La adecuada definición de metas y objetivos permite ajustar las expectativas de los diferentes sectores de la sociedad. Más importante aún, lleva la discusión al plano de los objetivos y de la mayor o menor eficiencia de las instituciones, lo que a su vez permite realizar una gestión ordenada, libre de debates estériles.

IV. Conclusiones

En el contexto -siempre inevitable- de escasez de recursos, todo sistema procesal penal debe utilizar criterios económicos y administrativos para fomentar una mayor eficiencia y eficacia, para satisfacer de mejor forma las expectativas y demandas de la sociedad.

Tanto el diseño del nuevo modelo de enjuiciamiento criminal como del proceso de instalación del sistema se ven beneficiados de la incorporación de criterios económicos y administrativos. Elementos tales como establecer mecanismos más simples para casos de menor gravedad, la instalación gradual, el compromiso de recursos presupuestarios, la creación de instancias de coordinación interinstitucional, son todos aspectos fundamentales que explican las fortalezas del proceso chileno.

No obstante lo anterior, la debilidades detectadas surgen también de falencias respecto de las cuales los criterios económicos y administrativos -por no mencionar el sentido común- también pueden iluminar e indicar vías de rectificación. En primer lugar, se debe destacar la inexistencia de indicadores objetivos que permitan evaluar el mayor éxito o fracaso del nuevo sistema más allá de las opiniones o percepciones de distintos sectores de la ciudadanía. La ausencia de indicadores o estándares objetivos también permite que el debate público se confunda en aspectos secundarios o accesorios a la reforma, cuya eventual modificación no compromete la esencia del nuevo sistema.

En segundo término, el hecho de no haber incluido las instituciones auxiliares de la justicia -policías, Servicio Médico Legal, Gendarmería, etc.- en las primeras fases de planificación e instalación de la reforma, ha atentado en contra de su eficacia.

Tercero, la experiencia chilena indica que no sólo es necesario disponer de las instancias de coordinación y conducción del proceso de instalación -elaboración de cuerpos legales, construcción de infraestructura, desarrollo informático, contrataciones, etc.- sino que además es necesario dotar a dichas instancias con las capacidades y atribuciones para realizar el mejoramiento de la gestión integral del sistema una vez de que éste sea instalado en las respectivas regiones. 



Cristián Riego Ramírez

[*Director Académico de CEJA,*
cristian.riego@cejamericas.org]

Asistente: **Fernando Santelices Ariztía**
[*Asistente de Proyectos de CEJA,*
fernando.santelices@cejamericas.org]

Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina

SEGUNDO INFORME COMPARATIVO

Versión revisada: julio de 2003



This document presents a comparative perspective on the principal results of the second stage of the Follow-Up Study on Judicial Reform Processes in Latin America. The study was initiated by the JSCA in 2001 and has as its central objective producing empirical data that will answer the following questions: Have the reforms been capable of effecting change in the functioning of the judicial system in the manner that was proposed? To what extent have they done so? Which areas have seen changes, and which haven't? The first stage of the project included four countries (Costa Rica, Chile, Paraguay and the province of Córdoba in Argentina). The project was later expanded to include Ecuador, El Salvador, Guatemala and Venezuela. The Report identifies the main tendencies that were observed in the eight countries and presents two main conclusions. The first is that there is a strong degree of homogeneity and vitality in the reform processes despite the differences between the countries. The second suggests that the reforms have not offered the anticipated results. According to the study, these problems stem from the tendency for the reform processes weaken -or for their dynamism to wane- once the implementation stage has begun.

I. Presentación

¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En qué medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuáles no? El Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, iniciado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en 2001, ha tenido como propósito general contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma al sistema de justicia criminal que, en las últimas dos décadas, se han llevado a cabo en casi la totalidad de los países latinoamericanos. De esta forma, durante 2002, el Centro ha continuado con el trabajo de seguimiento de estos procesos. Esta nueva versión del estudio se centra en cuatro países, a saber, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Las reformas procesales penales, tal como se dijo al presentar la primera versión del proyecto, se reconducen en sus diversas dimensiones a un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es a cómo funciona el sistema en el tratamiento de los diversos casos que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, dan cuenta de un nuevo paradigma, una nueva lógica que manifiesta -o se supone, al menos, que expresa- los valores que han sido planteados comúnmente como objetivos finales de las reformas. Sin embargo, existe la percepción de que estos procesos han mostrado en varias oportunidades debilidades en cuanto a su implementación lo que genera que sus resultados sean menos efectivos de lo esperado.

El presente trabajo se ha propuesto contribuir a la producción de información acerca de los procesos de implementación de las reformas. Intenta mostrar cómo están efectivamente funcionando los sistemas reformados y 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.

El informe comparativo pretende dar cuenta de la información más relevante que ha surgido como producto de la recolección de información llevada a cabo en cada uno de los países abordados. Este consta de dos grandes secciones.

La primera identifica las tendencias más generales que el análisis comparativo de los diversos informes muestra. Para ello nos ha parecido más productivo tomar como referencia la información obtenida en la primera etapa del proyecto, realizada en 2001, y tener así una visión consolidada que nos permita identificar las tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados por este estudio. En consecuencia, se analizan los resultados de los estudios realizados en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela, junto a los resultados obtenidos en 2001 en Costa Rica, Chile, Paraguay y la Provincia de Córdoba en Argentina¹.

La segunda sección ofrece una síntesis de cada uno de los informes locales de los cuatro países estudiados en la segunda etapa. Con miras a ofrecer un panorama amplio sobre la evolución de los procesos de reforma, a la luz de este proyecto, se ha incluido también un resumen de un segundo estudio realizado en Chile. Si bien dicho estudio fue una iniciativa independiente, llevada adelante por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, su ejecución tomó como base la metodología propuesta por CEJA, aún cuando los responsables de la investigación modificaron esa metodología en algunos aspectos. Sus resultados, sin embargo, son presentados en el contexto del proyecto de CEJA y así lo hacen saber explícitamente sus autores.

Metodología

La metodología empleada es la misma que fue elaborada y usada en la primera versión de este estudio. Dicha metodología consiste fundamentalmente en dos instrumentos²:

1. Un cuestionario que releva información sobre:
 - a. el contenido de la reforma procesal planteada.
 - b. el modo en que ésta fue implementada.
 - c. la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica.
2. Un set de pautas para la observación de juicios orales:

Específicamente aquellos juicios que tuvieron lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional estudiado, en un período acotado de tiempo.

En base a ese conjunto de instrumentos, cada equipo local elaboró un informe que da cuenta de la información obtenida. La recolección de la información y la elaboración de los informes estuvo constantemente supervisada por el equipo coordinador de CEJA. Una vez elaborados los informes nacionales, cada uno de ellos fue sometido a un proceso de validación en su respectivo país. Esto se realizó mediante reuniones de discusión sobre los estudios en las que participaron diferentes actores del sistema, y cuyas conclusiones fueron recogidas por los respectivos estudios. El presente estudio comparativo se realizó en base a la versión final de esos informes.

¹ La información utilizada proviene directamente de los informes nacionales, por lo que una cabal y detallada comprensión de este documento puede requerir la utilización de uno o más de los informes nacionales. Dichos informes 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. El texto completo de los informes nacionales de los hasta ahora ocho países incluidos en el estudio se encuentra disponible en la página web de CEJA: <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

² Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (manual, documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en la sección de estudios del sitio web de CEJA <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

Por último, todos los informes nacionales, así como las conclusiones comparativas, fueron presentados y discutidos en un seminario internacional realizado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 30 y 31 de enero de 2003. A ese seminario asistieron los directores de los equipos locales, los operadores de los sistemas de justicia criminal observados y diversas personalidades vinculadas a los procesos de reforma de la justicia en otros países de las Américas.

Los grupos locales que elaboraron los informes nacionales de esta segunda versión del proyecto son entidades con amplia experiencia en los procesos de reforma judicial en sus respectivos países. Estos son : Fundación ESQUEL, en Ecuador ; el Centro de Estudios Penales de El Salvador -CEPES- de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-, en El Salvador ; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala -ICCPG-, en Guatemala ; e INVERTEC IGT, en Venezuela.

II. Análisis Comparativo

Terminada la segunda etapa de nuestro proyecto de seguimiento, con la cual acumulamos información acerca de los procesos de reforma en ocho países de la región latinoamericana, podemos confirmar algunos rasgos generales de estos procesos que ya se habían manifestado en el análisis de los cuatro primeros países y que consideramos que vale la pena destacar.

La primera constatación que nos parece importante resaltar es la homogeneidad de los procesos de reforma. Esto es, el hecho que en todos estos países, muchos de ellos con enormes diferencias en cuanto a su grado de desarrollo, su tamaño o las particularidades de sus procesos políticos, se hayan generado propuestas de reforma judicial tan similares en cuanto a sus propósitos y en cuanto a los instrumentos utilizados. Desgraciadamente, así como las propuestas han sido homogéneas, también ha existido mucha similitud en cuanto a las deficiencias que los procesos exhiben en los diversos países. Prácticamente en todos ellos es posible observar una dinámica similar de acuerdo con la cual, una vez concluido el proceso de aprobación legislativa de los nuevos sistemas procesales, el debate acerca del proceso de reforma tiende a perder dinamismo y, en consecuencia, el efecto de control que este debate cumplía se aminora, dejando espacio para un decaimiento de los esfuerzos de implementación.

Asimismo, es común observar que los procesos de implementación de los diversos sistemas procesales, si bien en algunos casos han sido vigorosos desde el punto de vista financiero -dado que han concretado importantes inversiones-, en general, han dado cuenta de grandes carencias en relación con la capacidad de generar respuestas a los numerosos problemas que la puesta en práctica de un sistema judicial más complejo supone. De esta manera, y como veremos más adelante con algunos problemas específicos, aspectos tan importantes como la capacitación de nuevos actores, la gestión de los órganos del sistema, la gestión del propio proceso de reforma y, en general, la capacidad de identificar y resolver problemas nuevos o no previstos, ha resultado deficitaria.

En general, se podría decir que el proceso de reforma se ha visto en problemas cada vez que ha debido utilizar un lenguaje diverso del legal y, precisamente, es el proceso de implementación el que devela la insuficiencia del discurso jurídico dada la necesidad de enfrentar problemas que lo trascienden.

Pero aún en el aspecto de los recursos, uno de los problemas más comunes suele ser que los gastos han tenido problemas importantes de focalización y ajuste, por lo cual tienden a concentrarse en algunos sectores -en tanto que otros aparecen desfinanciados-. Asimismo, ha sido baja la capacidad de identificar y corregir estas situaciones. Ello da cuenta de otro problema común a muchos procesos: la carencia de sistemas de seguimiento, la casi total carencia de cifras que den cuenta del funcionamiento de los sistemas judiciales en sus diversas partes y, consecuentemente, una general incapacidad para evaluar y corregir.

Una segunda característica general de los procesos de reforma que nos interesa resaltar es que, no obstante sus problemas, estos siguen mostrando un gran vigor. En un sector tradicionalmente muy refractario al cambio, en el que los procesos de modernización social y económica han tenido tradicionalmente poco impacto, los proyectos de reforma a la justicia penal han tenido y siguen teniendo la capacidad de convocar voluntades muy heterogéneas.

Otra señal muy clara del vigor de los procesos de reforma se encuentra en la capacidad que estos han tenido para extenderse a los países que, hasta ahora y por razones muy diversas, no se habían involucrado en la reforma. Tal es el caso de Colombia, México, Perú y República Dominicana. En estos países, la reforma a la justicia penal aparece como un proyecto central en la agenda de fortalecimiento de las instituciones del sector justicia.

A pesar de los problemas que han tenido los países que ya han encarado los procesos de reforma, ésta sigue siendo un proyecto capaz de convocar las expectativas de muchas personas e instituciones probablemente porque se trata de un proyecto que tiene ideas claras y que proyecta imágenes muy concretas de un modelo distinto al vigente.

Creemos que precisamente este dinamismo del proceso de reforma y su capacidad de seguir convocando voluntades, es el factor que otorga relevancia a una discusión regional acerca de los procesos de implementación. Así como las ideas básicas de la reforma encontraron sustento en su capacidad de difundirse de unos países a otros, en la capacidad intercambiar experiencias, de generar liderazgo y experticia que trasciendan los ámbitos nacionales, parece necesario que algo similar ocurra con el proceso de implementación. La posibilidad de que éste se sustente también en la demostración de experiencias entre los diversos países, tanto las exitosas como las negativas, y de que las propuestas técnicas acerca de cómo abordar los desafíos de la implementación sean también compartidas por una comunidad profesional a nivel regional, es una posibilidad concreta que contribuiría mucho a mejorar los resultados del proceso de reforma.

Desde el punto de vista del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, es ésta la tarea que consideramos más relevante. Esto es, poder identificar, a partir del conjunto de trabajos nacionales, los problemas más urgentes y comunes en la implementación de los procesos de reforma. A partir de allí será posible la generación de una agenda regional que convoque a los actores a un proceso de análisis de los problemas y, sobre todo, de identificación y proposición de respuestas. Estas provendrán de algunos países que hayan experimentado soluciones interesantes y donde sea posible observar prácticas replicables, de países desarrollados con larga experiencia en el desarrollo de procesos acusatorios, o que sean consuetudinas como producto del trabajo de las instituciones y de los expertos latinoamericanos.

Principales problemas observados

1. Reproducción de la Instrucción tradicional

Una tendencia general identificada en la mayoría de los países parte del estudio fue la tendencia del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Es claro que uno de los principales propósitos de las reformas fue el de superar uno de los aspectos más criticados de los sistemas inquisitivos como era la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema así como una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo, el cual, en la práctica, constituía el centro del proceso penal inquisitivo y consistía en la acumula-

ción de información respecto de cada uno de los casos, por medio de un expediente escrito. Estos expedientes eran en general tramitados de modo burocrático, por medio de la aplicación de una pauta de trámites sin que existiera un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada caso. Estos trámites, por su parte, eran desarrollados por medio de un sistema generalizado de delegación de funciones que transfería mucho poder informal a funcionarios subalternos generando espacios para la corrupción. Otra característica de la instrucción inquisitiva consistía en la inexistencia de facultades discrecionales para la desestimación de las causas sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad. Como producto de esta situación, los sistemas solían verse atochados con una innumerable cantidad de casos sin que los jueces u otros funcionarios pudieran seleccionar los más relevantes -o aquellos con mejores perspectivas de éxito-, ni pudieran buscar formas alternativas de solución de los conflictos. El resultado era, entonces, una generalizada ineficacia del sistema que no podía en el hecho abocarse a tal cantidad de casos y el desarrollo de sistemas de selección informales y muchas veces arbitrarios y a lo menos oscuros.

A partir de esa perspectiva, el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje lo constituye el traspaso de esta tarea desde los órganos judiciales al ministerio público. Por una parte, este cambio apuntó a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución, y por otra se trató de desformalizar la actividad de persecución desligándola de todos los formalismos y limitaciones operativas propias de la ritualidad judicial, traspasándola a un órgano administrativo que en teoría podría desarrollar métodos de trabajo nuevos, mucho más orientados a la eficacia.

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los ministerios públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y, en algunos casos, han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los Ministerios Públicos aparecen después de la reforma como actores institucionales importantes, al menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

POBLACIÓN, DENUNCIAS, N° DE FISCALES Y TASA DE FISCALES POR CADA 100 MIL HABS.				
	Población	Denuncias	N° Fiscales	N° Fiscales por c/ 100 mil habs.
Córdoba (Argentina) ³	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica ⁴	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile ⁵	3.114.595	285.328	129	4,1
Ecuador ⁶	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala ⁷	11.986.558	222.436	545	4,5
Paraguay ⁸	5.635.806	33.305	179	3,2

No obstante, los informes de los diversos países muestran una tendencia general que se traduce en una limitada capacidad de innovación de los Ministerios Públicos en relación con sus nuevas facultades. La tendencia generalizada parece ser la de reproducir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo. Esto significa, básicamente, que el trabajo se asigna de modo individual a cada fiscal de acuerdo con algún mecanismo de turno o territorial, que cada fiscal toma autónomamente las decisiones en cada caso, y que su método de trabajo consiste en la acumulación de información en un expediente relativamente formalizado y rutinizado en cuanto a la secuencia de trámites con los que se va completando.

³ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

⁴ Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

⁵ Datos correspondientes al ingreso de causas desde diciembre del 2000 a diciembre del 2002, sobre 5 regiones del país, fuente: Informe 2° versión Chile y Cuenta Anual Ministerio Público 2002-2003.

⁶ Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

⁷ Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

⁸ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes, por ejemplo en Ecuador, Chile y Guatemala, los Ministerios Públicos han tendido a constituir equipos de trabajo en los que los casos se puedan manejar de forma diferenciada de acuerdo a diversos criterios. No obstante esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

En otros lugares como Guatemala y Chile, se ha constatado que existen iniciativas destinadas a generar evaluaciones tempranas de los casos de manera de dar salida a muchos de ellos por la vía de un uso amplio de desestimaciones o salidas alternativas sencillas. Para eso se han generado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y que puedan entonces generar criterios estandarizados al respecto.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se constata una muy limitada capacidad de los Ministerios Públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que no se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de los casos verdaderamente importantes, genera una demora generalizada en el sistema y, además, ofrece amplios espacios para la reinstalación de una selectividad obscura que puede llegar a ser arbitraria, o incluso corrupta.

USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES POR FISCALÍA	
Córdoba ⁹	1 %
Costa Rica	64 %
Chile ¹⁰	61 %
Ecuador ¹¹	2 %
El Salvador ¹²	26 %
Guatemala ¹³	4 %
Paraguay ¹⁴	10 %

Esta tendencia a reproducir el método tradicional de instrucción en el Ministerio Público se traduce también en una muy limitada utilización de los caminos procesales más breves que los nuevos Códigos han introducido. En muchos países estos métodos previstos para las etapas más tempranas y los casos más sencillos -por ejemplo delitos flagrantes en los que hay confesión- no se utilizan del todo, es decir, aun en aquellos casos más sencillos se procede a abrir una investigación que se prolonga por un tiempo importante y aún si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos -procedimiento abreviado- se hace en una etapa tardía, habiéndose invertido una gran cantidad de tiempo y recursos en el caso.

2. Debilidad de la función de garantía

Cuando los proyectos de reforma fueron diseñados y difundidos, una de las propuestas más importantes fue la de generar una jurisdicción especializada destinada a hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales que tradicionalmente ejercía el juez del crimen. Dado que las funciones de persecución iban a ser traspasadas al Ministerio Público, las funciones propiamente judiciales, vinculadas fundamentalmente a la protección de derechos individuales, quedarían reservadas para un juez especial que desde una posición de plena imparcialidad resolvería los conflictos que durante la actividad

⁹ Según actuaciones ingresadas ante juzgados de control y las desestimaciones y juicios abreviados resueltos. Fuente: estadísticas del año 2001 del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

¹⁰ Datos año 2002, Informe de Chile 2º versión.

¹¹ Datos año 2002

¹² Datos año 2001

¹³ Datos año 2001

¹⁴ Datos año 2001, Proyecto Seguimiento

preparatoria se presentaran entre los intervinientes del proceso, muy especialmente aquellos que se produjeran entre el Ministerio Público y el imputado.

Detrás de estas propuestas estaba una de las principales críticas que desde la perspectiva de los derechos individuales se formulaban al sistema tradicional. Al encontrarse concentradas en el juez de instrucción tanto las funciones de persecución como las de control de esa misma persecución, estas últimas terminaban siendo anuladas por las primeras, dado que resultaba inconcebible que la misma persona encargada de investigar un delito y hacer avanzar un caso hacia una decisión condenatoria fuera a poner obstáculos a su propia actividad.

A partir de estas consideraciones, en los diversos países, los procesos de reforma establecieron jueces que tendrían a su cargo esta tarea. En algunos casos, esto se hizo por vía de mantener los viejos juzgados de instrucción con una competencia limitada ahora a la función de control, tal cosa ocurrió por ejemplo en Ecuador, en Córdoba y en Paraguay, en tanto que en algunos otros países, como Chile, se procedió a crear tribunales nuevos para que cumplieran esa función.

La información contenida en los diversos informes da cuenta de una tendencia general bastante preocupante en cuanto a este tema y que se traduce en lo que podríamos calificar como una generalizada debilidad de la función de garantía. La primera constatación que es posible hacer en cuanto a esto es que durante el proceso de implementación de los nuevos sistemas, este tema, es decir la implantación de un sistema judicial de control de la tarea del Ministerio Público, no ha aparecido como una cuestión prioritaria ni sobre la cual hayan existido ideas demasiado claras ni que vayan mucho más allá de las nociones muy generales antes expuestas. De hecho, lo que llama la atención es que, en muchos de los países analizados en los dos años, ni siquiera resultaba claro que todo el discurso relativo a la oralidad y a la publicidad y toda la vinculación de estos principios con las garantías individuales resultara aplicable a la función judicial de garantía. De este modo, en reformas como la de Córdoba, pareciera ser que no existía una noción clara de la necesidad de que la función de garantías se realizara por medio de audiencias en las que tuvieran lugar la defensa y su derecho a la contradicción¹⁵. La situación de Ecuador y Guatemala parece similar en esta materia.

En algunos otros casos la reforma sí pretendió que la función de garantía, y muy especialmente las decisiones sobre la libertad del imputado, tuviera lugar en el contexto de audiencias contradictorias. Tales son los casos de Chile, El Salvador, Paraguay y Venezuela. No obstante, aun en algunos de estos casos, la debilidad general del proceso de implementación, así como la falta de claridad acerca del modo en que la función de garantía deba cumplirse, han derivado en que las audiencias en las cuales debía realizarse el control se hayan degradado y se encuentren virtualmente en vías de desaparecer del todo. Sólo en los casos de Chile y de El Salvador, las audiencias orales en la etapa de preparación se han tendido a consolidar como una característica central de los nuevos sistemas.

Los factores que han contribuido a esta situación son varios y nos parece que el primero se relaciona con la ya mencionada falta de claridad al interior de los grupos reformistas de una imagen o un modelo acerca del funcionamiento de un sistema de control de garantías que vaya más allá de la diferenciación de funciones entre jueces y fiscales. No ha existido en esta materia nada parecido al discurso respecto del juzgamiento, que ha sido claro y fuerte en torno a las ideas de publicidad y oralidad generando toda una elaboración al respecto. Una de las expresiones más claras de esta falta de claridad ha sido el surgimiento de planteamientos al interior de los grupos reformistas que sostenían la no-publicidad de las audiencias basados en la presunción de inocencia. Lo que, sumado a la tradición de reserva de los sistemas judiciales, ha derivado rápidamente en la aceptación de este criterio, tan contrario, aparentemente, a todo el sentido de la reforma.

¹⁵ La verdad es que en el caso de Córdoba, aún la definición legal de esta función es muy débil ya que el Ministerio Público recibió facultades de afectar derechos fundamentales, entre ellas la más importante que es la de decretar la prisión preventiva. De este modo, el juez de instrucción -que es el que cumple la función de control- sólo conoce de la cuestión ante el reclamo del imputado.

Al factor anterior se suma otro, ya también mencionado, como ha sido la tendencia a basar el sistema de control judicial de la persecución sobre la estructura de los viejos juzgados de instrucción, los que naturalmente han tendido a continuar con sus tradicionales rutinas de trabajo, las que incluyen en algunos casos el uso de la delegación de funciones judiciales en funcionarios subalternos -práctica observada en varios de los informes nacionales-. Directamente vinculado a lo anterior, se presenta también el problema de la debilidad administrativa de los juzgados heredada del viejo sistema. Esta debilidad administrativa, que tiene características similares a la que se observa en los tribunales orales, deriva en que aún en los casos en que se han pretendido realizar audiencias, los problemas de coordinación y de producción han sido tan agudos que estas fracasan masivamente y el sistema tiende a seguir funcionando sobre la base de audiencias que sólo existen en el papel, porque, a veces, no comparece el fiscal, en otras, el defensor y en otras, el juez. El hecho de que no sean públicas permite acuerdos tácitos entre los funcionarios para su validación a pesar de estos graves defectos.

Finalmente, cabe mencionar que tampoco se cuenta con la infraestructura necesaria para un sistema de audiencias. En general ésta sólo se procuró para los tribunales del juicio y, por lo tanto, este factor se constituye en un impedimento adicional para la realización de la oralidad en los casos en que ellas han pretendido ser implantadas.

Como ya se decía, sólo en los casos de Chile y de El Salvador se ha logrado introducir un sistema de audiencias para la realización de la función de control de garantías debido, precisamente, a que el programa de implementación de la reforma priorizó este aspecto y generó todas las condiciones de infraestructura y apoyo administrativo para que ellas se llevaran a efecto.

En síntesis, podemos decir que, a pesar de que las reformas han en todos los casos generado jurisdicciones especializadas en la función de control de garantías durante las etapas de preparación de la acción penal, estos jueces desarrollan su función de acuerdo con procedimientos que hacen que su intervención sea bastante débil, ya que en general no existe una intervención directa de la defensa, los procedimientos son escritos, muchas veces se delegan funciones judiciales y, en suma, se reproducen muchos de los problemas del viejo sistema.

Las consecuencias negativas de este problema son bastante importantes y nos parece necesario resaltar al menos dos.

En primer lugar, hay razones para pensar que esta debilidad de la función de garantía genera hasta cierto punto la oportunidad de la reproducción de la práctica del uso de la prisión preventiva como forma de pena anticipada. Esto es, al no existir un sistema de litigación fuerte, una verdadera discusión acerca de la necesidad o no de medidas cautelares y una justificación pública de la decisión, se tiende a volver a los sistemas más o menos automáticos en que la prisión preventiva deriva del procesamiento y de la gravedad del delito, quedando todos o muchos de los imputados bajo esa medida sin que exista un análisis particularizado de su necesidad.

El siguiente cuadro parece dar cuenta de ello en la medida en que Chile, que es el único país con un sistema de litigación oral y público de la prisión preventiva, parece hacer menor uso de este instrumento.

IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA			
Córdoba	66 %	El Salvador	86 %
Costa Rica	33 %	Guatemala	46 %
Chile	24 %	Paraguay	80 %
Ecuador	91 %	Venezuela	90 %

La segunda consecuencia que nos parece necesario resaltar se refiere al hecho de que buena parte del planteamiento que apuntaba a relegitimar el sistema de justicia penal frente al público y a hacerlo coherente con las prácticas democráticas descansaba sobre la idea de la introducción de procedimientos orales y públicos que iban a producir un cambio cultural sobre el sistema judicial y su relación con la comunidad. En la medida en que el proceso de implementación ha relegado los procedimientos orales y públicos al juicio, ese efecto de legitimación se reduce mucho. Los juicios representan un segmento cuantitativamente menor de las decisiones judiciales, sólo unos pocos casos llegan a esa etapa y lo hacen tardíamente. En todos los demás casos, se toman decisiones de importancia que afectan a los ciudadanos -como la prisión preventiva o el cierre del caso-, y aún en los que llegan a juicio otras decisiones relevantes se toman en forma previa, y todo esto se hace con el retardo tradicional. Desde el punto de vista de los usuarios, el sistema sigue siendo masivamente oscuro, las decisiones siguen siendo lejanas y su percepción del sistema judicial no cambia sustancialmente porque unos pocos juicios tengan lugar. La experiencia diaria con el sistema sigue siendo muy similar a la que se tenía con el sistema antiguo. Pareciera que, si es que se quiere que efectivamente el sistema cambie su cara frente al público, es necesario que su lógica de funcionamiento se altere de modo radical, que en el funcionamiento normal del sistema se perciba su carácter abierto y transparente, para lo cual parece necesario hacer vigentes los principios de oralidad y publicidad en las actuaciones de los jueces de garantía o de control que son los que manejan los conflictos más cotidianos.

3. Producción de Audiencias

En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema que probablemente constituye la dificultad más visible que está enfrentando el proceso de introducción de procedimientos orales. Esta es la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En la mayor parte de los países estudiados, el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer los juicios orales¹⁶. De hecho, estos tribunales constituyen, en muchos lugares, una de las principales inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus principales elementos simbólicos.

NÚMERO DE TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y NÚMERO DE JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	Nº Tribs.	Nº Jueces	Nº Jueces por / 100 mil hab.
Córdoba ¹⁷	11	33	2,8
Costa Rica	11	112	2,9
Chile ¹⁸	23	69	2,2
Ecuador	43	129	1
El Salvador	21	63	1
Guatemala	43	129	1
Paraguay ¹⁹	-	48	0,9
Venezuela ²⁰	33	33 ²¹	-

¹⁶ Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales. No obstante, en Córdoba, la reforma aumentó el número de Cámaras Criminales. Tampoco en Ecuador existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que la función de juicio la pasaron a cumplir los antiguos tribunales.

¹⁷ Corresponde a 11 Cámaras en lo Criminal, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Proyecto de Seguimiento 2001.

¹⁸ Según Primera y Segunda etapa de Implementación.

¹⁹ No contempla número de tribunales, ya que de los jueces penales se sortea la integración para el tribunal. Se conoce en tribunal colegiado de 3 miembros.

²⁰ No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

²¹ Cifra correspondiente a los 33 tribunales de Juicio del Área Metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un tribunal colegiado compuesto por 1 juez profesional y 2 escabinos, estos últimos, ciudadanos elegidos por sorteo cada 2 años.

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los casos existe una cantidad relevante de jueces encargados de cumplir la tarea de realizar los juicios orales. En prácticamente todos los países, surgió como primera constatación que los juicios que efectivamente son realizados por estos tribunales en el plazo de un mes parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto.

CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS OBSERVADOS Y PROMEDIO DE JUICIOS CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERÍODO OBSERVADO			
	Nº Juicios	Nº Jueces	Nº Juicios por Juez
Córdoba	31	33	0,9
Costa Rica	54	28	1,9
Chile	28	27	1
Ecuador	59	36	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la etapa final de los procesos y tratándose, en algunos de casos, de reformas de muy reciente instalación, la explicación podía no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y más concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos y de hecho en el caso de Chile donde un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado, con posterioridad al primer estudio, un aumento considerable del número de juicios realizados²². No obstante, pareciera que el problema tiene que ver más bien con una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que presenta relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En algunos casos, como en El Salvador, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan por largos períodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre importante, de los juicios que se agendaban en un cierto periodo de tiempo de hecho no tenían lugar, como muestra el cuadro siguiente:

PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS (JUICIOS AGENDADOS VS. JUICIOS REALIZADOS)			
	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Córdoba	117	97	83 %
Costa Rica	179	54	30 %
Chile	35	28	80 %
Ecuador	222	59	27 %
El Salvador	170	69	41 %
Guatemala	50	38	76 %
Paraguay	17	13	76 %
Venezuela ²³	(867)	(144)	(17 %)

²² El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en las cuales estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El Segundo Informe de Chile, demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales del 2002 en las mismas regiones es de 281.

²³ La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el Circuito Penal de Caracas.

La situación descrita obedece en nuestra opinión primordialmente al hecho de que los procesos de reformas no se han hecho cargo de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales. Con la sola excepción de Chile, la introducción de procedimientos orales no estuvo acompañada de un cambio del sistema de administración de los tribunales; por el contrario, los nuevos tribunales encargados de conocer los juicios orales reprodujeron la estructura administrativa propia del sistema inquisitivo. Esto se traduce en que no existe un personal especializado en la gestión administrativa sino que esta gestión es dirigida por los jueces, quienes gobiernan directamente su despacho y cuentan con el auxilio de secretaríos y actuarios o escribientes asignados directamente bajo su mando y responsabilidad. Cada juez o tribunal colegiado dispone a su personal del modo que considere conveniente de acuerdo a su experiencia y, en general, no existen procesos de trabajo estandarizados para el conjunto del sistema.

El principal problema reside en que todo ese aparataje administrativo está concebido para la tramitación de los casos de acuerdo con el sistema escrito y resulta coherente con él. El método de trabajo utilizado consiste en el desarrollo de los procesos judiciales por medio de la incorporación de la información y de las resoluciones en el expediente que constituía la materialización del proceso. Este expediente está altamente formalizado y, en consecuencia, los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas. El expediente, por otra parte, se construye bajo la responsabilidad directa de los jueces a través del método de delegación de funciones y por eso es necesaria una relación directa de confianza y dependencia entre funcionarios y jueces.

El problema se produce al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo. La producción de las audiencias es una tarea que tiene su propia lógica, el énfasis está puesto en el resultado -que la audiencia se realice-, y no en el proceso como en el sistema anterior -en que la tarea consiste en que el expediente se realice de forma apropiada-. Los problemas, entonces, se generalizan porque el aparato administrativo cumple con todas las formalidades pero el resultado no se produce, se notifica debidamente a todos los que deben acudir, se envían los oficios necesarios pero algunos no convocados no aparecen, por ejemplo, porque tienen otras audiencias a esa misma hora. La tarea de producción requiere otra aproximación, mucho más desformalizada. Supone, por ejemplo, que los encargados adopten una actitud más dinámica, que desarrollen métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se desarrolle una amplia coordinación interinstitucional. La experiencia de varios países da cuenta de que, con el método antiguo, la realización o no de las audiencias depende en gran medida de la voluntad de los jueces, hay algunos de ellos que tienen especial entusiasmo o compromiso con la realización de juicios, desarrollan una labor proactiva para garantizar la comparecencia de todos y, efectivamente, hacen los juicios. Otros, en cambio, cumplen formalmente todos los trámites y se benefician de la baja carga de trabajo que el fracaso de las audiencias supone, sin que nada haya que reprocharles, puesto que el funcionamiento administrativo del tribunal está así dispuesto.

Es verdad que en varios países, como en Guatemala, Costa Rica y Ecuador, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza. No obstante, ellos no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias y en los dos últimos países ni siquiera son procesos que hayan formado parte del esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo que es la concepción del trabajo como la completación de un expediente formal.

Las consecuencias de esta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias, también en muchos casos generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y, por lo tanto, para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal

maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber los juicios que tendrán lugar deberá acceder al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se da en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación de las audiencias. En algunos casos, esto se debe a que sólo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, etc. Hay casos en que esta práctica está muy generalizada, provocando retrasos de varias horas, sin avisos oficiales y generando que, en la práctica, el juicio deje de ser público, puesto que es muy difícil acceder a él.

Otra práctica derivada de la inadecuación administrativa y que agrava el problema consiste en que los tribunales, ante la constatación de que muchas audiencias fracasan, citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice. El problema es que esto agrava los problemas de descoordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema, reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque, a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y en Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.

Estos problemas de organización de las audiencias tienen además un enorme impacto sobre los otros organismos involucrados en el proceso, especialmente en el Ministerio Público, la defensa, la policía, los servicios penitenciarios, los servicios periciales, etc. Como producto de la falta de certeza y eficacia de los tribunales, se generan para estos otros órganos demandas de tiempo excesivas, tiempos muertos, dificultades de coordinación, lo cual distorsiona su funcionamiento.

Una noción que en algunos países está bastante generalizada consiste en decir que los juicios orales fracasan como producto de la poca disposición de las personas del público a participar en ellos. Si bien esto último puede ser cierto, las constataciones de los estudios muestran que de las causas que provocaron los fracasos de las audiencias, una proporción muy importante se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales y jueces. Todo ello tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aún tratándose de este último, las citaciones que se despachan se tramitan de modo muy formal y no se desarrollan contactos personales que puedan significar compromisos de asistencia, a su vez, el incumplimiento de fechas y horarios desincentiva a los que si asisten. En suma, nos parece que mientras no se haga un esfuerzo más sistemático por organizar las audiencias de modo más profesional resulta muy difícil evaluar hasta que punto la falta de colaboración de la población es un problema grave.

Finalmente, cabe resaltar que en varios países, como Venezuela, El Salvador y Guatemala, se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias y ésta consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban, en algunos casos, atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso, se trata de una situación extrema dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que sólo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio y, si este efecto no se produce, la medida pierde toda legitimidad. En el caso de algunos países, como Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo, se pudo constatar que la infraestructura en la que funcionan los tribunales resulta muy inadecuada para la función que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la mala accesibilidad de las salas de audiencia o al propio edificio en el que estas se encuentran. No obstante, el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. La primera de ellas es la de Costa Rica, país que en forma paralela al desarrollo de la reforma procesal penal introdujo un nuevo sistema de gestión del despacho judicial que consistió en la agrupación de todas las oficinas de los juzgados correspondientes a un circuito, las que se constituyen

en los llamados megadespachos, los que prestan servicios a los diversos jueces de manera unificada. El sistema de los megadespachos no fue diseñado para hacerse cargo de la organización de las audiencias orales sino para la tramitación judicial tradicional por la vía del expediente. Es por esto que, en relación con el problema específico que nos interesa aquí, parece tener los mismos problemas de los sistemas comunes a los demás países en cuanto a las dificultades para la producción de las audiencias. El segundo caso es el de Chile, donde la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los nuevos tribunales de garantía y de juicio oral, todos los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó todo un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema, se encuentra el administrador que es un profesional del área de la gestión que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre los cuales se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este sistema de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores a los de los demás países en la organización de las audiencias, especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, sean cuestiones para las cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile ha enfrentado importantes problemas. El más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y sobre todo la resistencia de los mismos jueces a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

4. Defensa Formal

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países en que ha existido reforma. Hay algunos de ellos, como Ecuador, donde la precariedad de medios es tan marcada que, en realidad, es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, que tiene aproximadamente tres millones de habitantes y cuatro defensores públicos que cubren no sólo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.

No obstante, también es una tendencia importante, observable en varios países, que la reforma ha ido acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla por sí mismos, los que suelen ser una amplia mayoría de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas lo que se observa es que se han instalado sistemas de defensa que han provisto de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de proveer defensa profesional en cada uno de los casos que han sido conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

RELACIÓN NÚMERO DE FISCALES Y DEFENSORES, Y NÚMERO DE DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	Fiscales	Defensores	Nº de Defensores por cada 100 mil habs.
Córdoba	43	17	1,4
Costa Rica	254	223	5,73
Chile ²⁴	163	83	2,6
Ecuador	323	32	4,26
El Salvador	647	278	0,26
Guatemala	545	471	3,92
Paraguay	193	96	1,7

²⁴ Incluye las primeras tres etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal.

Durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países se constató que en cada uno de ellos hacía su aparición un defensor y que éste efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de ello es el siguiente cuadro en que se da cuenta del promedio de actuaciones probatorias promovidas por los defensores en relación con las promovidas por los fiscales:

ACTIVIDAD PROBATORIA²⁵ (NÚMERO TOTAL DE PRUEBAS PRESENTADAS EN JUICIOS OBSERVADOS)		
	Fiscal	Defensor
Córdoba	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

Sin embargo, a pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan plantear que aun falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que, si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar más bien encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos es, en general, más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación, en cuanto a las posibilidades de capacitación, con que cuentan los defensores. En general, estos no han sido entrenados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, y tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

El segundo problema que enfrentan los defensores tiene relación con que los recursos con que cuentan, incluyendo su propio tiempo, están básicamente abocados a su actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación, existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse desarrollado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública da cuenta que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con al fiscalía. En general, los defensores no tienen incentivos muy fuertes para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, todavía hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud más bien de cierta docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión. La cuestión de la organización del sistema de defensa con ese fin parece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

²⁵ Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador. Sin embargo, la información se presenta en otra medida. Ecuador la presenta en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador presenta la información en términos de frecuencia de casos. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó en 54 casos entre 1 y 5 testigos, en tanto que la defensa presentó en 14 casos entre 1 y 5 testigos.

5. Demora

Otra de las críticas más persistentes al sistema inquisitivo ha sido la de la enorme demora que toma cualquier proceso judicial en los diferentes países de América Latina. La superación de esta situación ha sido uno de los objetivos implícitos en proceso de reforma, aunque no siempre formulado con toda claridad y en términos completamente explícitos. Por otra parte, tampoco han existido programas de seguimiento que permitieran comparar lapsos promedio entre comisión del delito y juicio oral en el total de juicios observados.

La observación de juicios que se realizó en los diversos países con motivo de estos estudios nos ha permitido tener una imagen aproximada acerca de los tiempos de duración de los procesos. Esta visión es bastante limitada en cuanto a su representatividad porque se refiere sólo a un segmento muy específico de los casos: aquellos que han llegado a la etapa del juicio oral, con lo cual se excluyen un conjunto amplio de casos que concluyen de otras formas y cuya duración no tenemos como conocer. Por ejemplo, todos aquellos que han tenido formas de terminación anticipadas por la vía de salidas alternativas, o aquellos en los que no existe una investigación exitosa, los que en algunos pocos países son desestimados muy tempranamente y en otros, en cambio, son mantenidos abiertos por largo tiempo. Aún respecto de los casos que llegan a juicio se podría cuestionar la muestra por tratarse de un sólo mes, no obstante nos parece que se trata de una información relevante que, probablemente, nos da una idea aproximada de cuanto están demostrando cierto tipo de casos, aquellos de cierta gravedad en los cuales existen pruebas importantes y en los que hay una contradicción importante entre las partes. Tampoco tenemos una muestra semejante de los casos tramitados en los sistemas antiguos, pero probablemente muchos de nosotros tenemos una imagen aproximada de los rangos de tiempo en que un caso de este tipo habría sido terminado.

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA COMISIÓN DEL DELITO Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS²⁶	
	Promedio de días
Córdoba (sólo fuero penal)	500
Costa Rica ²⁷	900
Chile	196
Ecuador	268
Guatemala	732
Paraguay	368
Venezuela	566

El cuadro anterior es suficientemente ilustrativo en términos de que, a pesar de sus limitaciones, parece bastante claro en cuanto al hecho de que los casos que están llegando a juicio en los sistemas reformados demuestran estar demorando tiempos demasiado largos. Salvo en el caso de Chile, se podría decir que se trata de tiempos que, a priori, están muy lejos de lo que cualquiera habría esperado como resultado de un sistema reformado de tipo acusatorio.

Si tratamos de analizar el origen de esta enorme demora en la resolución de las causas, parece plausible volver sobre los elementos que antes caracterizamos como los principales problemas de los sistemas reformados. En primer lugar, es bastante evidente que la reproducción de una instrucción burocratizada significa que los casos que han de llegar a juicio van a ver demorado su avance, por una parte, por la ritualidad de los trámites previos y por el atochamiento del sistema que deriva de su incapacidad de manejar apropiadamente su carga de trabajo, por la otra. En segundo lugar, parece claro

²⁶ Información de El Salvador consta en términos tales que aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, y, especialmente, un 24% entre 15 y 18 meses.

²⁷ Debe considerarse que el promedio incluye un importante número de juicios provenientes del antiguo sistema, lo cual ha sido considerado en el informe de Costa Rica como un problema que ha afectado los lapsos promedio de duración.

que la incapacidad del sistema de administración de tribunales para organizar y realizar las audiencias con eficacia, deriva especialmente en algunos países en enormes demoras, que llegan en casos extremos a ser aun superiores a las de todo el período de instrucción, como sucede en El Salvador.

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS²⁸	
	Promedio de días
Córdoba (sólo fuero penal) ²⁹	240
Costa Rica	820
Chile	46
Ecuador	135
Guatemala	490
Paraguay	190
Venezuela	350

DURACIÓN PROMEDIO DEL PROCESO EN EL SALVADOR	
Entre hecho punible y juicio oral	69% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de lo cuales un 24% es entre los 15 y 18 meses
Entre requerimiento y juicio oral	71% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de los cuales un 32% es entre los 12 y 18 meses
Entre acusación y juicio oral	80% de los casos dura entre 3 y 24 meses, de los cuales un 30% es entre los 9 y 1 meses

Por último, nos parece importante resaltar que la debilidad del sistema de control de garantías durante la etapa de preparación -la cual hemos identificado como una de las tendencias problemáticas de los diversos sistemas-, constituye también un factor central que contribuye a la demora. En efecto, en un esquema ideal en el cual el juez de control o de garantía tuviese un rol fuerte que jugar, probablemente la principal variable que debiera controlar sería el tiempo de duración del proceso, porque, como es muy sabido, es el transcurso de éste uno de los principales factores que contribuyen al deterioro de la situación del imputado. Esto es especialmente importante en cuanto a la aplicación de medidas cautelares. Un control fuerte sobre su aplicación debería derivar en que, frente a ellas, el juez las otorgue contra el tiempo. Esto es, el mayor tiempo que estas han de durar se constituye en el principal obstáculo a su otorgamiento al inicio y con posterioridad, y el juez se debería constituir en factor que presiona a la rápida resolución del caso en la medida en que su prolongación afecta la presunción de inocencia de manera cada vez más intensa.

Pero, además del problema que representa la larga duración de los procesos, al menos de los que llegan a juicio, está el hecho de que muchos de estos procesos son de aquellos casos que podríamos considerar como más sencillos, en cuanto no requieren de un proceso de investigación complejo:

DATOS SOBRE FLAGRANCIA (RESPECTO DEL TOTAL DE IMPUTADOS SOMETIDOS A JUICIO ORAL)^{30 31}	
Córdoba	53.2 %
Chile	72.4 %
El Salvador	50 %
Paraguay	40 %
Venezuela	26 %

²⁸ En El Salvador la información consta de manera tal que aproximadamente el 80% de los casos observados se encuentra entre los 3 y los 24 meses, y, especialmente, un 30% entre 9 y 12 meses.

²⁹ Sobre un promedio de 8 meses de duración a consideración de un mes de 30 días.

³⁰ En Costa Rica no existen datos específicos.

³¹ En Ecuador, la información consta de manera tal que de 57 juicios en los que se recabó la información, un 72% de ellos son en situación de flagrancia. En Guatemala no se pudo obtener datos al respecto.

Se trata, entonces, de que los diversos sistemas nacionales están tardando mucho en llevar los casos a juicio, aún cuando muchos de esos casos son muy sencillos en términos de que probablemente pudieron haber sido candidatos a procedimientos especiales muy breves.

En suma, todo lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que, no obstante los avances y progresos que los procesos de reforma han acarreado consigo, existen una serie de falencias y defectos que, en general, constituyen tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados. Esperamos que a partir de trabajos como este se generen debates que permitan impulsar acciones concretas para corregir los problemas detectados y, de esta forma, reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

III. Síntesis de los Informes Locales

ECUADOR

a) Aspectos generales

La reforma al Código Procesal Penal de Ecuador tiene su punto de inicio en la Constitución de 1998. Si bien a principios de la década de los noventa se intentó realizar una reforma al sistema procesal penal, la cual sirvió de antecedente al actual Código, fue a partir del proceso generado por los cambios constitucionales de 1998 que la reforma al sistema procesal penal adquirió su vigor.

El nuevo Código fue publicado en enero del año 2000, cobrando plena vigencia a partir de julio del 2001. El proceso de implementación del Nuevo Código, en primer lugar, ha debido lidiar con la dificultad de que el propio texto legal esta lleno de ambigüedades en cuanto al programa de reforma del que da cuenta. Así, por ejemplo, si bien el nuevo Código establece la oralidad, en cuanto a los procedimientos judiciales recoge regulaciones propias del sistema antiguo que son claramente contradictorias con ese propósito. A partir de estas ambigüedades, se ha planteado que actualmente son necesarias reformas legales al Código para que este cumpla con los objetivos centrales del modelo implementado.

El estudio se focalizó sobre tres de las más importantes ciudades del Ecuador, a saber, Cuenca, Quito y Guayaquil, que representan el 35% de la población nacional, y las cuales concentran cerca del 60% de los casos a nivel nacional. Se tomaron en cuenta estas tres ciudades en razón de las diferencias culturales existentes en las diversas zonas de Ecuador, siendo Quito y Guayaquil las ciudades que presentan mayor carga judicial en el país. Según datos del Ministerio Público, en el año 2002, ingresaron al sistema 122.180 causas.

La observación de juicios abarcó un total de 59 casos, de los cuales la mayor parte corresponden a la capital Quito, para un total de 87 imputados. Los resultados demuestran que en cerca del 81% de los casos se impusieron sentencias condenatorias, para 74 imputados de los cuales se obtuvo dicha información. El período de observación fue de un mes, entre el 15 de julio y el 15 de agosto del 2002.

b) Los tribunales

El poder judicial de Ecuador, con motivo de la reforma al proceso penal, no experimentó ninguna modificación sustancial en cuanto a su estructura jurisdiccional y administrativa, infraestructura y personal. Con anterioridad al nuevo Código, parte de los tribunales fueron objeto de una reestructuración administrativa, a través de un plan piloto de modernización de algunos de los despachos judiciales de primera instancia del país, tanto en materia civil como penal, creándose un modelo

corporativo de juzgados. De esta forma, fueron excluidos de esta reestructuración los tribunales superiores, entre ellos los tribunales penales -encargados de la etapa del juicio-. Así, de los juzgados que operan con el nuevo sistema sólo en una porción de los juzgados penales, que son los que cumplen funciones de garantía, existen despachos corporativos.

Según el estudio, esta modernización administrativa no ha sido del todo exitosa, ya que el cambio se ha centrado principalmente en el aspecto físico más que en el funcional, de forma tal que siguen subsistiendo algunos problemas que impiden una mayor eficiencia del sistema. Por ejemplo, hoy, si bien uno de los objetivos de este sistema consiste en establecer áreas de servicios comunes, en la mayoría de ellos no existen salas de audiencias compartidas y los auxiliares judiciales siguen funcionando para cada judicatura de forma independiente.

Un factor que ha sido exitoso para la administración de los juzgados corporativos ha sido la incorporación de tecnologías computacionales a ella. Estos juzgados cuentan con modernas computadoras, en su mayoría con acceso a Internet, lo que ha permitido reducir cargas y tiempo de trabajo.

El establecimiento de modelos corporativos de tribunales en parte del Ecuador implica que, actualmente, coexisten dos modelos de juzgados de primera instancia, los corporativos y los tradicionales. Estos últimos, no han sido objeto de adecuación alguna y, por lo tanto, presentan condiciones laborales y administrativas muy anticuadas.

No obstante, los avances que han experimentado parte de los juzgados que cumplen funciones de garantía en la etapa de instrucción, esta etapa del proceso posee, tal como se estableció anteriormente, características contradictorias con el modelo acusatorio oral, dada la reglamentación establecida por el Código en cuanto a la instrucción fiscal. De esta forma, casi la totalidad de las actuaciones ante los jueces penales y las resoluciones y providencias que estos dictan son escritas, siendo el expediente la pieza clave de esta instancia. En este sentido, salvo la audiencia preliminar en la etapa intermedia, el nuevo Código no contempla la realización de audiencias orales ante los jueces penales, lo que ha conducido a que se encuentren vigentes prácticas propias del modelo inquisitivo, como la delegación de funciones.

Ecuador cuenta con 43 Tribunales penales, ante los cuales se realizan los juicios orales, los que no fueron parte del modelo de reestructuración administrativa, tal como se mencionó anteriormente. Según el informe, la mayoría de estos no cuentan con los recursos y la infraestructura adecuada para el cumplimiento de sus funciones -por ejemplo, la falta de equipos computacionales hace que el registro de los procesos sea manual y de acuerdo al criterio de cada tribunal-. Menos aún se cuenta con programas y personal especializado en materia de administración y gestión. De esta forma, la responsabilidad administrativa de cada tribunal recae en el presidente del mismo, o en el secretario. Todo lo anterior, hace que el informe destaque como un problema principal la falta de programas de modernización y actualización de la administración de los tribunales que permitan utilizar eficientemente los recursos humanos en los tribunales penales. Si bien ello constituía uno de los objetivos de la creación del Consejo de la Judicatura, a juicio de los autores del estudio esto sólo se ha cumplido parcialmente, lo cual se debería en parte a la ausencia de miembros especializados en los temas de gestión y administración dentro del Consejo.

Como consecuencia de lo anterior, uno de los problemas fundamentales del sistema ecuatoriano es el alto grado de fracaso de las audiencias. Así, graficando esta situación, de un total de 222 audiencias programadas en un mes en las tres ciudades analizadas por el estudio sólo se efectuaron el 27% de ellas, quedando por ende un 73% de las audiencias sin una oportuna realización. En este sentido, existen casos extremos, como en Guayaquil, donde el porcentaje de audiencias no realizadas llega al 86%. Entre las principales razones que permiten lo anterior se encuentran : la inasistencia de

testigos y peritos por problemas de notificación ; la descoordinación entre el Ministerio Público y los tribunales para dicha función ; la falta de un sistema coordinado de agenda entre los tribunales ; y la ausencia de un programa adecuado de organización de las audiencias en tribunales, presentándose incluso casos en que el principal factor para el agendamiento de audiencias consiste en el próximo vencimiento del tiempo constitucionalmente permitido para la prisión preventiva.

Por último, en cuanto a las sentencias, destaca el problema que se presenta por el excesivo tiempo que toman los jueces en dictarlas, el que alcanzó un promedio cercano a los 6 días entre las tres jurisdicciones observadas. Esto se debe en parte, según el informe, a la inexperiencia judicial en el sistema acusatorio, pero, principalmente por el valor legal que tiene el expediente. Así, antes de iniciar el juicio, los jueces revisan el expediente y, con posterioridad al mismo, vuelven a revisarlo para emitir su resolución.

Cabría agregar que de 56 juicios, en el 20 % de ellos se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que no comparecieron al juicio, mismo porcentaje en el cual se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que comparecieron al juicio. A su vez, en el 66% de los juicios se introdujo como prueba documentos que no fueron leídos en la audiencia.

Por último, en cuanto a la asistencia de público, en aproximadamente el 82% de los juicios hubo público, y en el 98% de los casos no hubo restricciones a la publicidad.

c) Ministerio Público

A pesar de no ser un organismo nuevo creado por la reforma, el Ministerio Público fue objeto de importantes cambios a propósito de esta. Anteriormente, el Ministerio Público era parte de la Procuraduría General del Estado y fue la Constitución del año 1998 la que le concedió la autonomía de que hoy está revestido. A cargo de un ministro fiscal general, el Ministerio Público se divide en una serie de Direcciones tanto administrativas como técnico jurídicas.

La reforma al sistema procesal penal supuso entregar al Ministerio Público la tarea de la preparación y ejercicio de la acción penal, a partir de lo cual se produjo una reorganización de la institución, donde los principales cambios consistieron en el aumento de los recursos humanos, principalmente fiscales, y un programa de mejoramiento salarial. Así, el presupuesto aprobado para el 2001 fue de 7.653.729,25 dólares, lo que para el 2002 fue de 12.147.622,35 dólares. A su vez, durante el año 2001, se crearon en el Ministerio Público un total de 259 cargos. El Ministerio Público cuenta actualmente con 323 fiscales a nivel nacional.

El mecanismo de distribución de causas es determinado por cada división territorial, de forma tal que no existe un sistema exclusivo para ello. En este sentido, de las jurisdicciones observadas, sólo Quito y Guayaquil cuentan con divisiones especializadas por materias, en las cuales hay sistemas de turno y de sorteo, y únicamente Cuenca posee un sistema informático de distribución de causas entre fiscales.

Si bien se han adquirido edificios para el funcionamiento de las fiscalías, el panorama general respecto a la infraestructura y recursos es deficiente. En su mayoría se trata de viejas instalaciones sin equipamiento adecuado, careciendo incluso del mobiliario apto para las necesidades del personal. Así, por ejemplo, en Guayaquil existen sólo dos líneas de teléfono, un fax y una máquina fotocopidora para más de 40 fiscales.

La relación del Ministerio Público con la Policía está marcada por problemas de formalismo y ritualismo derivados de exigencias jerárquicas que dificultan la comunicación entre fiscales y policías y que impiden un funcionamiento ágil de los procesos de investigación y recolección de pruebas. Actualmente, la Policía Judicial del Ecuador no realiza de forma exclusiva labores de investigación ya que depende de la

Policía Nacional. La relación entre fiscales y policías no es directa y, en la práctica, la mayoría de las investigaciones son conducidas por la policía sin una verdadera supervisión de los fiscales.

Otro problema importante consiste en el mínimo uso de los tres mecanismos alternativos de resolución de los conflictos y de descongestión del sistema que la normativa procesal penal ecuatoriana contempla. Estos son: la desestimación -limitada por la ley a los casos en que el hecho no constituye delito-; el procedimiento abreviado; y la conversión de la acción. Según antecedentes del Ministerio Público, de acuerdo al Consolidado Nacional del año 2002, el uso de ellos en conjunto no supera el 2%, igual cifra se refleja en los datos del Consolidado nacional del año 2001. Por otra parte, el sistema genera un alto porcentaje de casos que no reciben ninguna respuesta efectiva³², el cual corresponde, según los antecedentes del año 2002, a un porcentaje aproximado del 95% de los casos ingresados. Incluso, si bien no se indican cifras oficiales, el informe establece que parte importante de las causas son abandonadas o archivadas de facto, lo cual se atribuye principalmente a que la ley no contempla mecanismos como el archivo provisional que permitan una respuesta formal y rápida en los casos de fracaso en el esclarecimiento del hecho. Respecto a los plazos de los procesos, la observación de juicios arroja que entre la comisión del delito y la realización del juicio oral el promedio fue de 268 días. Entre la instrucción fiscal, o formalización, y el juicio oral el promedio fue de 239 días; y entre el dictamen acusatorio y el juicio oral un promedio de 135 días. A su vez, los juicios orales duran un promedio de 3 horas.

d) *Defensa Pública*

Si bien la legislación ecuatoriana contempla una Defensoría Pública Nacional, esta no ha sido creada hasta el momento. Actualmente, la defensa pública es ejercida por un conjunto de defensores públicos dependientes del poder judicial que realizan funciones no sólo en el área penal. Para efectuar sus labores en el nuevo sistema estos defensores no sufrieron ninguna readecuación, manteniendo el mismo presupuesto y personal existente antes de la reforma. Según el informe, los defensores se encuentran en desacuerdo con el hecho de formar una Institución independiente del Poder Judicial, lo cual retrasaría aún más la creación del nuevo organismo.

En principio, los defensores públicos atienden sólo a las personas que poseen escasos recursos. Sin embargo, no existe un sistema objetivo para la determinación de esa circunstancia, lo cual, en la práctica, se ha prestado para que el sistema de defensa pública sea muy subjetivo en la selección de los beneficiados, siendo los mismos defensores quienes determinen a quién se le da y a quién no se le da el servicio.

Uno de los puntos más críticos de la defensa en Ecuador es la falta de defensores. Para todo el país hay sólo 32 defensores, de los cuales hay 4 en Quito, 4 en Guayaquil y 2 en Cuenca. Lo anterior resulta sumamente preocupante al ser analizado en relación a la cantidad de casos que reciben. Por ejemplo, en Guayaquil, para el período de enero a agosto del 2002, los cuatro defensores tenían un promedio de 671 causas cada uno. A esto se agrega la deficiente infraestructura con la que cuentan y los mínimos recursos materiales para su funcionamiento, además de la carencia absoluta de personal de apoyo técnico como investigadores y peritos.

Asimismo, respecto de la defensa, la observación de juicios realizada indicó que, para 82 imputados, la defensa privada asumió el 51% de los casos, siendo los restantes casos asumidos por los defensores públicos. A su vez, el promedio entre que es designado el defensor y el inicio del juicio es de 129 días.

e) *Las víctimas*

En la práctica, hoy no existe en el sistema ecuatoriano un método de protección y asistencia a las víctimas. Si bien la constitución consagra dicha labor como un deber del Ministerio Público, y la

³² Se considera respuesta efectiva del sistema el sobreseimiento definitivo, procedimiento abreviado, el llamamiento a juicio y la sentencia, absolutoria o condenatoria, en juicio.

existencia de un reglamento así lo confirma, en la mayoría del país las unidades destinadas a ello carecen de personal y recursos adecuados para cumplir sus funciones, siendo principalmente instituciones civiles las que cumplen el rol respecto de los sectores más vulnerables de la sociedad. Otro punto a destacar lo constituye el hecho de que la normativa ecuatoriana no contempla la posibilidad de que las víctimas, si el fiscal decide no acusar, pueden ejercer por su cuenta la acción penal, lo cual afecta el derecho de las personas al acceso a la justicia.

f) Medidas Cautelares

Además de la prisión preventiva, el Código Procesal Penal de Ecuador contempla varias medidas cautelares alternativas a ella. Sin embargo, la prisión preventiva sigue siendo la regla general, lo cual se grafica en que, según datos del año 2001, más del 70% de la población penal la constituyen presos sin condena. A su vez, según los datos arrojados por la observación de juicios, el 91% de los imputados se encontraban sujetos a prisión preventiva, cuya duración promedio fue de 236 días.

Lo anterior es propiciado, en parte, porque la legislación de este país no contempla una audiencia oral, controversial y pública para adoptar dichas medidas, las cuales son ordenadas por el juez a petición del fiscal, o incluso de oficio -esto último no utilizado en la práctica-, pudiendo el imputado oponerse con posterioridad a la decisión mediante apelación de la misma.

EL SALVADOR

a) Aspectos Generales

La reforma a la justicia penal en El Salvador tiene su origen principal en los Acuerdos de Paz del año 1992, los que pusieron fin al conflicto armado interno que vivía el país. Anteriormente, ya se había iniciado un proceso de análisis y reforma al sistema de justicia a principios de la década de los ochenta, contando con el apoyo internacional, el cual se vio truncado por los conflictos internos.

El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado en diciembre del año 1996 entrando en vigencia en abril del año 1998. Éste contempla el paso de un sistema inquisitivo tradicional a un modelo acusatorio, siendo acompañado a su vez, de reformas a la legislación penal sustantiva y a la normativa penitenciaria. Asimismo, la reforma implicó una reestructuración de los principales órganos del sistema.

El estudio se concentró principalmente en la jurisdicción del departamento de San Salvador, cuya población para el año 2002 es de 2.076.461 de habitantes. El número de causas ingresadas al sistema entre 2001 y 2002 fue de 92.888.

La observación de juicios orales del presente estudio se llevó a cabo sobre los seis tribunales de sentencia del departamento de San Salvador entre el 13 de agosto y el 13 de septiembre del año 2002. Se observaron 66 juicios para un total de 90 imputados, donde cerca del 58% de los juicios implicaron sentencia condenatoria.

b) Tribunales

Uno de los objetivos principales de la reforma consistió en mejorar el funcionamiento y servicio de los tribunales, haciendo que su gestión fuese más ágil y eficiente. Se reubicaron funcionalmente los tribunales de paz, que hoy constituyen el primer filtro antes del inicio del proceso, y los juzgados en lo penal, ahora juzgados de instrucción, quienes cumplen funciones de garantía durante la etapa de investigación. Se crearon a su vez dos nuevos tipos de tribunales, a saber, los de

sentencia, de composición colegiada a cargo del juicio oral, y los jueces de vigilancia penitenciaria o jueces de ejecución.

No obstante el objetivo antes descrito y la existencia de oficinas administrativas en los tribunales, estos no han variado el tradicional modelo de administración, lo que ha llevado a que parte importante del tiempo de los jueces se vaya en funciones administrativas ya que ellos siguen a cargo del funcionamiento de los tribunales. A su vez, la dotación de equipos informáticos que permitan apoyar la gestión es escasa, producto de lo cual las nuevas tecnologías de comunicación, como la Internet o las redes computacionales institucionales, no se han incorporado a la actividad judicial.

A diferencia del modelo anterior, la delegación de funciones jurisdiccionales, salvo casos aislados, no constituye una práctica generalizada en el sistema. Asimismo, la oralidad ha logrado instalarse adecuadamente en el proceso, en todas las etapas que la contemplan, afirmando así uno de los principales principios del modelo establecido. Así, por ejemplo, las adopción o revisión de las medidas cautelares se hace en audiencias orales contradictorias, imponiéndose generalmente en la audiencia inicial ante el juez de paz o en la audiencia de instrucción ante el juez de instrucción.

La agenda de audiencias depende de cada tribunal, no existiendo una forma de organización común. Un problema importante que constata el informe consiste en la tardanza con la cual se están programando las audiencias, principalmente las del juicio oral. Así, según un juez entrevistado, si bien el plazo señalado por el Código Procesal Penal para la programación del juicio no puede superar los 30 días, hoy se dan casos en que la programación del mismo supera los 8 meses desde el ingreso al tribunal. Cabe agregar que según datos recabados en la observación de juicios, de un total de 171 audiencias agendadas para el período de observación, sólo se realizaron aproximadamente el 41% de ellas. Asimismo, el informe señala que la productividad de los tribunales varía de tribunal en tribunal, existiendo algunos de ellos que realizan la mayor parte de las audiencias en tanto que otros realizan muy pocas.

c) *Ministerio Público*

El Ministerio Público en el sistema salvadoreño agrupa tres instituciones diferentes y autónomas, tanto presupuestaria como administrativamente. Estas son la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Corresponden a la Fiscalía General de la República (FGR) el ejercicio de la acción penal y la dirección de la investigación de los delitos. Esta institución se encuentra a cargo de un fiscal general y agrupa a nivel nacional, para el año 2002, a 647 fiscales, de los cuales un 57%, es decir, 366 fiscales, se encuentran en la jurisdicción observada, la ciudad de San Salvador. Si bien esta institución existe desde el año 1939, fue a partir de la reforma en que asumió su protagonismo actual.

Presupuestariamente la FGR vio un aumento considerable de sus recursos a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema, pasando de un ingreso aproximado de 8 millones de dólares americanos en 1997 a 19 millones al año 2000, el cual se ha visto estancado los últimos años, debiendo recurrirse a nuevas fuentes de recursos, principalmente en la cooperación internacional. Respecto del apoyo técnico, salvo en la Fiscalía Central, a nivel nacional no existe un sistema informático y recursos materiales suficientes que apoyen el trabajo de las fiscalías.

En cuanto a la selección de casos, el nuevo CPP otorgó a los fiscales una serie de mecanismos que permiten descongestionar el sistema. Las estadísticas de la FGR indican que, para el período 2000-2001, en que se recibieron 94.193 casos, sólo un 33% de las denuncias fueron judicializadas, quedando el resto archivadas o sujetas a investigación para eventuales futuros requerimientos. Del total de casos judicializados, para el mismo período, aproximadamente un 4% fueron objeto de

criterio de oportunidad, un 19% fueron desestimados, esto es, que en el requerimiento judicial los fiscales solicitan no continuar con el caso por no ser delitos o no existir las condiciones para ello, y un 3% de los casos judicializados fueron sometidos a un procedimiento abreviado, previo acuerdo entre el fiscal y el imputado cumpliendo algunos requisitos establecidos por el CPP. Otras salidas alternativas que contempla el CPP, que no dependen necesariamente de la fiscalía, son la conciliación, que alcanza un 17%, la suspensión condicional del procedimiento, que no supera ni el 1% de los casos judicializados, y la conversión de la acción, de la cual no se poseen mayores datos.

Una situación que ha limitado las posibilidades del sistema para descongestionar casos ha sido que a través de circulares institucionales se ha obligado a los fiscales a solicitar autorización previa para el uso de las salidas alternativas, con lo cual se supervisa su utilización frente a un aparente uso descontrolado de los mismos. Señala a su vez el informe que uno de los problemas que hoy tiene la reforma se presenta en la coordinación del trabajo entre los fiscales y la policía, fundamentalmente a causa de la falta de recursos humanos y materiales en esta última institución, lo cual se traduce en una baja calidad en la investigación y desarrollo de los casos.

Por último, en cuanto a la duración de los procesos, la observación de juicios indicó que desde la comisión del hecho punible hasta el juicio oral, aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, donde un 24% está entre 15 y 18 meses. Desde la acusación al juicio, el 80% de los casos se encuentra en un rango entre 3 y 24 meses, donde un 30% es entre 9 y 12 meses.

d) Defensa Pública

La función de defensa pública es realizada por la Procuraduría General de la República (PGR) la cual forma parte del Ministerio Público, tal como se mencionó con anterioridad. El Salvador tiene un total de 278 defensores en todo el país, de los cuales el 26% se encuentran en la jurisdicción observada. Al igual que para la Fiscalía, el presupuesto de la PGR con la vigencia de la reforma, se incrementó considerablemente, pasando de 5.170.096,33 de dólares en el año 1997 a 12.742.939,22 de dólares en 2001. No obstante, el informe señala que no ha sido suficiente, acarreando consigo una serie de problemas de funcionamiento. Derivado de lo anterior, los recursos y medios de apoyo a la gestión son bastante limitados, según el informe.

La planificación y gestión anual de la PGR se realiza a través de una Unidad de Integración Organizacional y Planeación Estratégica, la que incluye en el proceso a personas e instituciones externas a la PGR a modo de consultar sus opiniones e iniciativas. La selección de casos que se realiza no sigue una forma única, dependiendo entonces de cada coordinación local el sistema a ocupar. Asimismo, no cuentan con secciones especializadas establecidas, aunque ellas se van dando en la práctica entre los defensores.

De la observación de juicios puede señalarse que en el 54% de los casos ésta fue realizada por abogados privados. A su vez, casi el 72% de los imputados tuvo más de un defensor.

e) Las Víctimas

La reforma al sistema procesal penal incorporó una serie de derechos relativos a la víctima, principalmente en relación al derecho de información, mas no contempló una institución especializada para la protección de la misma, existiendo hoy algunas ONGs que colaboran en ello. Una posterior iniciativa legal tuvo por objeto brindar protección tanto a víctimas como a testigos, la cual se le solicita a la fiscalía, dado el miedo general de la población a participar en el proceso penal. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó como ley y sólo se incorporaron algunas disposiciones al Código, que permiten formas de declaración especial, tales como a rostro cubierto o con reserva de nombre.

f) *Medidas Cautelares*

Existen en la normativa salvadoreña medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. Sin embargo hoy en día esta última continúa siendo la regla general. Lo anterior queda graficado en la observación de juicios de este estudio, ya que aproximadamente el 86% de los imputados se encontraban bajo tal medida, donde en un 78% de estos casos la duración de ella fue superior a los seis meses. Las cifras anteriores resultan relevantes si se cruzan con el hecho de que cerca del 42% de los juicios terminó en absolución. Ahora bien, cabe señalar que en los últimos años el uso de la prisión preventiva ha presentado una disminución, lo cual se aprecia en el porcentaje de presos sin condena al año 2002, el cual corresponde aproximadamente a un 49% de la población penal, porcentaje que para finales del año 1998 correspondía a un 76%.

GUATEMALA

a) *Aspectos generales*

El proceso de reforma en Guatemala debe ser comprendido y analizado a partir de un difícil contexto político en el cual estuvo sumido este país la segunda mitad del siglo pasado, marcado principalmente por un prolongado conflicto armado, gobiernos autoritarios y la reiterada violación de derechos humanos, quedando aún algunos resabios que influyen en el actual estado de la justicia criminal guatemalteca.

El actual Código Procesal Penal de Guatemala data del año 1992, encontrándose en vigencia desde principios de 1994. Anteriormente, ya se habían realizado varios intentos por reformar la justicia penal que no dieron fruto alguno. Este Código ha sido objeto de 6 modificaciones a la fecha, a partir de las cuales se ha intentado, de acuerdo al informe local, reincorporar prácticas propias del antiguo sistema procesal. Según el estudio, uno de los factores que ha motivado lo anterior ha sido la incapacidad del sistema para responder a la inseguridad ciudadana, uno de los principales problemas de la nación.

El estudio fue realizado en la Ciudad de Guatemala, capital del país, la cual concentra a una población de 823.301 habitantes. Para el año 2001 el número de causas que ingresaron al sistema fue de 222.436. La observación de juicios se realizó respecto de los Tribunales de Sentencia ubicados en la Ciudad de Guatemala, jurisdicción que tiene, en materia penal, 12 tribunales de sentencia, integrado por 3 jueces cada uno, 12 juzgados de primera instancia y 13 juzgados de paz, ambos de integración unipersonal. Dicha observación se llevó a cabo entre el 21 de enero y el 17 de marzo del año 2003, período en el cual se observaron 33 juicios para un número de 39 imputados, de los cuales 21 fueron condenados y 18 absueltos, o sea, 54% y 46% respectivamente.

b) *Tribunales*

A partir de 1998 los recursos financieros para el sector judicial aumentaron considerablemente, pasando de aproximadamente 59 millones de dólares en 1998 a 119 millones en 2001. Si bien este aumento ha tenido por finalidad fortalecer a este sector sobre la base de los objetivos trazados con posterioridad a los Acuerdos de Paz, el estado actual del sistema y sus prácticas resulta contradictorio a los cambios esperados o introducidos con la reforma al modelo procesal penal.

Actualmente se mantienen parte importante de las prácticas del modelo inquisitivo, principalmente en la etapa de investigación, tales como la escrituración, manteniéndose aún los expedientes, y la delegación de funciones. Esta última, según el informe, es justificada por muchos jueces debido a la excesiva carga de trabajo que poseen. En este sentido, un alto porcentaje de las audiencias ante los jueces de primera instancia se realizan en su ausencia.

La reforma no trajo consigo la inversión en nueva infraestructura para el sistema de justicia, ante lo cual han debido adecuarse los mismos edificios anteriormente ocupados a los cambios que el sistema implica. En la jurisdicción observada lo anterior ha significado, entre otras cosas, que no existan salas aptas para la realización de las audiencias, las cuales, a su vez, deben ser compartidas por varios tribunales, acarreando consigo esperables problemas de gestión administrativa para los mismos. Las cifras obtenidas de la observación de juicios orales en Guatemala indican que de 50 juicios programados para el periodo de observación se realizaron efectivamente el 76% de ellos. Asimismo, la duración promedio entre la acusación y el juicio es de 490 días, lo que demuestra el largo tiempo que toman los casos que llegan a juicio.

Un cambio que ha sido considerado el principal avance en materia de gestión fue la creación del Centro de Administración de Gestión Penal en el año 1998, cuyo objetivo principal fue reorganizar la distribución del trabajo entre los distintos juzgados de primera instancia penal del departamento de Guatemala, los cuales cumplen la función de control de garantías durante la etapa de investigación.

Si bien los tribunales poseen equipo tecnológico básico, como teléfono, fax y computadores, no existe una red computacional que permita un trabajo coordinado del Poder Judicial y, menos aún, se han utilizado medios como el correo electrónico para la simplificación del trabajo. A su vez, no existe un sistema de registro unificado de sentencias que permita un inmediato acceso público a ellas, constituyendo la Gaceta de Tribunales el único registro sistemático de las mismas, la cual sólo cubre anualmente las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia.

c) Ministerio Público

El Ministerio Público de Guatemala se encuentra a cargo de un fiscal general, el cual es asesorado por un Consejo, y se estructura, a grandes rasgos, en dos ramas: la administrativa y la técnico-fiscal, esta última encargada de la investigación y persecución penal. Éstas, a su vez, se organizan o dividen tanto a nivel territorial, en fiscalías distritales y municipales, como en el ámbito funcional, en fiscalías de sección y especiales, las cuales poseen competencia nacional, operativizando de esta forma la política-criminal que centralmente se establezca. Así, pertenecen a este tipo de fiscalías, entre otras, la de delitos contra el medio ambiente, de delitos de narcotividad, de delitos contra operadores de justicia, de delitos contra activistas de derechos humanos, etc.

Desde la vigencia del nuevo sistema, el Ministerio Público ha visto incrementado su presupuesto de manera considerable, lo cual se ha traducido en mayores recursos humanos, físicos y materiales. En este sentido, el presupuesto pasó de aproximadamente 11 millones de dólares en 1995 a 45 millones en 2001. Actualmente el país cuenta con una dotación de 545 fiscales.

El principal sistema de distribución de las causas que opera en la zona estudiada es el de turnos, el cual no presenta mayores problemas de sobrecarga laboral, según establece el informe. Cabe mencionar que en el año 2002 se implementó el Sistema Informático del Ministerio Público, SICOMP, el cual permite el registro y seguimiento de las causas desde su inicio, transformándose en un valioso apoyo para la distribución, gestión y registro de los casos que conoce el Ministerio. A su vez, en esta zona existe un sistema de evaluación temprana de los casos antes de que llegue al agente fiscal. Así, cuando ingresa un caso este es recibido, en primer lugar, por la Oficina de Atención permanente, la cual está a cargo de un auxiliar fiscal el que analiza si se trata de un hecho punible o no. En segundo lugar está la Unidad de Análisis, dependiente de la misma oficina, también compuesta por auxiliares fiscales quienes definen el destino de la causa.

La normativa procesal penal otorga al Ministerio Público una serie de mecanismos para la selección de casos y la racionalización de los recursos. Sin embargo, de acuerdo a los datos entrega-

dos respecto de la zona estudiada, en el año 2001 sólo el 4,3% de los casos fue resuelto por alguna de estas vías, lo que a nivel nacional, para el mismo año, corresponde a un 3,7% aproximadamente, todo lo cual demuestra una muy baja utilización y aprovechamiento de estos mecanismos.

Si bien la supervisión y evaluación en el desempeño de los fiscales corresponde a los superiores jerárquicos de cada nivel, el informe establece que éste es prácticamente inexistente, siendo el fiscal general, a través de un organismo llamado Supervisión General, quién deba por último ejercer dicha misión, lo cual permite en la práctica la ausencia de control en los niveles inferiores del ministerio.

En teoría, son los instructivos generales que se emiten por el fiscal general los que deben orientar el funcionamiento técnico y administrativo del Ministerio Público. Sin embargo, según el informe, existe un claro desconocimiento y confusión de los instructivos dentro del personal del ministerio, careciéndose de un sistema efectivo de implementación y control de las instrucciones generales.

Respecto de la relación del Ministerio Público con otros organismos, el informe destaca el hecho de que no existe un trabajo coordinado y eficaz entre los fiscales y la policía, transformándose las investigaciones en una serie de trámites burocráticos y de forma escrita entre ambas instituciones. El estudio remarca la percepción generalizada a nivel de los operadores y de la sociedad, de que existe constante injerencia política en el trabajo y función del Ministerio Público.

En cuanto a los plazos transcurridos en el proceso se desprenden los siguientes datos de la observación de juicios realizada. Entre la comisión del delito y el inicio del debate el promedio fue de 732 días. Entre la formalización o auto de procesamiento y el juicio el promedio fue de 567 días; y entre la acusación y el juicio, el promedio fue de 490 días.

d) Defensa Pública

Desde la vigencia del nuevo Código dos han sido los mecanismos de defensa pública que ha otorgado el sistema. En un principio ésta correspondió al Servicio Público de Defensa Penal, organismo que dependía de la Corte Suprema de Justicia, pero que no tuvo un buen desempeño dada la falta de recursos e infraestructura. A partir del año 1997 la defensa pública se encuentra a cargo del Instituto de la Defensa Pública Penal, IDPP, organismo autónomo y de igual jerarquía que el Ministerio Público, creado a partir de los Acuerdos de Paz.

Actualmente, la defensa pública penal se ejerce mediante un sistema mixto de abogados de planta y defensores de oficio, siendo estos últimos contratados de entre los abogados de ejercicio privado para casos concretos en delitos menores. Existen en Guatemala un total de 471 defensores públicos. Los defensores públicos no cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar efectivamente su labor. De hecho, por ejemplo, sólo existen 6 investigadores en el país para el trabajo de la defensoría, de acuerdo a la memoria anual 2001-2002 del IDPP. Sin duda lo anterior trae consigo la disminución de las posibilidades de una buena labor de los defensores, en claro desmedro del derecho a la defensa de los imputados. Según el reglamento de la IDPP, toda persona tiene derecho a reclamar en contra del desempeño del personal de la defensoría, no obstante lo cual en la práctica estas reclamaciones o toman un largo tiempo en tramitarse, o bien, como parece ser lo usual según el estudio, se convence al reclamante de la imposibilidad práctica de resolver el reclamo dada la saturación de trabajo del escaso personal.

Un último aspecto que destaca en cuanto a la defensoría es el escaso contacto que los defensores tienen con sus defendidos, principalmente si estos se encuentran sujetos a prisión preventiva, presentándose incluso casos en que los defendidos no tenían conocimiento de quién era su defensor, según antecedentes recabados en el informe. De la información cuantitativa recabada en la observa-

ción de juicios se aprecia que la defensa pública se hizo presente, de los 33 juicios observados, con 25 defensores, y la defensa privada, en la misma cantidad de juicios, lo hizo con 22 defensores. Asimismo, el tiempo máximo entre la designación del defensor y el juicio fue de 3 años y el mínimo sólo momentos antes del juicio.

e) *Las Víctimas*

Tanto el Ministerio Público como la policía nacional civil tienen oficinas de atención a la víctima (OAV), no obstante lo cual, según el estudio, éstas no logran cumplir efectivamente su misión, principalmente por la falta de recursos para ello. Salvo la OAV de la Fiscalía en la Ciudad de Guatemala, la mayoría de las otras oficinas de atención no cuentan con un staff de profesionales preparados para cumplir la función. A esto se debe agregar el bajo uso de estas secciones por parte de los actores.

En cuanto a su participación en los procesos, las víctimas han encontrado en la normativa vigente mayor protagonismo que en el sistema anterior, particularmente en cuanto a información, participación y derechos. No obstante ello, el informe establece que solo podrá adquirir una participación directa importante en el proceso en la medida que se constituya en querellante adhesivo del mismo. Asimismo, la ley de Protección de Sujetos Procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal, creada el año 1996, contempla una serie de medidas de protección a las víctimas que permiten una segura colaboración en el proceso.

f) *Medidas Cautelares*

Con el actual Código Procesal Penal de Guatemala se intentó dejar atrás un modelo de medidas coercitivas donde la prisión preventiva era la regla general en todo proceso penal. Si bien se contemplaban algunas medidas sustitutivas a ella, como la detención domiciliar o la fianza, para determinados delitos y en determinadas circunstancias, la prisión preventiva era la regla general. Actualmente, aunque la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada, su uso ha presentado una disminución, lo cual queda graficado en que cerca del 47% de los imputados parte de los juicios observados por este estudio, estuvieron bajo prisión preventiva.

El informe destaca el hecho de que desde la vigencia del Código han sido varias las modificaciones que se le han introducido en torno a las medidas cautelares, teniendo todas ellas por objeto despojarles de su carácter excepcional, lo cual corresponde a un claro intento por retornar a las prácticas del sistema anterior. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que se prohibió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva en ciertos casos y para ciertos delitos.

Cabe señalar que el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva es muy bajo, lo cual se debe en parte, como señala el informe, a la constante ausencia de los actores en las primeras audiencias. A su vez, en gran parte de los casos la prisión preventiva no es solicitada por el fiscal, siendo dictada de oficio por el juez, o quien lo subroga, lo cual afecta claramente la imparcialidad del tribunal y deja al descubierto falencias en el rol del fiscal como conductor de la acción penal y su investigación.

VENEZUELA

a) *Aspectos generales*

La realización del estudio de seguimiento en Venezuela se vio afectada por la inestable situación política vivida en el país durante 2002. Los reiterados paros, así como las dificultades de traslado, entre otras, impidieron el desarrollo normal tanto de la observación de los juicios como de la realiza-

ción de la parte descriptiva del informe. A pesar de lo anterior, es posible elaborar una breve síntesis del estado actual de la reforma procesal penal, principalmente en base a los datos generales del sistema y a la información obtenida de los 15 juicios observados en el área metropolitana de la ciudad de Caracas, capital del país, y que constituye la jurisdicción en base a la cual se hizo el estudio.

El Código Orgánico Procesal Penal, que introdujo la reforma de un sistema inquisitivo a uno oral acusatorio, fue promulgado en enero de 1998 y entró en vigencia el 1 de julio de 1999. A la fecha ha sufrido dos modificaciones. La reforma trajo consigo una serie de leyes que vinieron a complementar el nuevo sistema procesal. Por ejemplo, se modificó la carrera judicial, la policía judicial y la justicia militar.

La observación de juicios fue realizada entre los días 19 de septiembre y 26 de noviembre de 2002. Se observaron por el estudio 15 procesos tratados en dos diferentes procedimientos, a saber, el ordinario y el abreviado. El primero se celebra frente a un tribunal colegiado integrado por un juez profesional y dos *escabinos*, por delitos donde la pena solicitada es superior a cuatro años; y el abreviado se efectúa ante un tribunal unipersonal, para casos con pena inferior a cuatro años, delitos flagrantes, imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas privativas de libertad. Se observaron 9 con procedimiento ordinario y 6 con el abreviado.

De un total de 23 imputados, 17 fueron juzgados por el procedimiento ordinario y 6 por el abreviado, es decir, 74% y 26% respectivamente. El 39% de los imputados fueron condenados y el 39% fue absuelto; el 22% restante encontró otras formas de conclusión como sobreseimiento por defunción o archivo fiscal.

b) Tribunales

El actual Código estableció la creación de nuevas funciones judiciales. De esta forma, el sistema venezolano conoce las causas criminales a través de diferentes tribunales, según el caso y la etapa procesal, que incluyen desde el juez unipersonal al tribunal mixto, integrado este último por un juez profesional y 2 *escabinos*, quienes son ciudadanos elegidos por sorteo cada dos años. En un principio se intentó incorporar el modelo de jurado popular, el cual sólo hubiese conocido aquellos juicios orales por delitos cuya pena fuese superior a los 16 años, pero a través de las reformas al Código se eliminó esta forma de conocimiento, principalmente por la dificultad que presentaba su realización. Aproximadamente el 70% de los casi 2.500 jueces que hay en el país son provisorios, es decir, no fueron elegidos por concurso.

En la jurisdicción observada existen 33 tribunales de primera instancia penal en función de juicio. Estos conocen unipersonalmente el procedimiento abreviado y colegiadamente el procedimiento ordinario o juicio propiamente tal, constituidos por un juez profesional y 2 *escabinos*.

Uno de los cambios que se intentó realizar -y que no prosperó- fue el de agrupar a varios jueces en secretarías únicas. En la actualidad, cada tribunal tiene su propia secretaría. Asimismo, los tribunales carecen internamente de personal especializado en temas de gestión y administración y de un apoyo tecnológico apto para la realización de sus funciones. En cuanto a la organización de audiencias, en 2002 se programaron 867 juicios en el Circuito Penal de Caracas. De ellos sólo se efectuaron 144, lo que representa un 17%. De acuerdo con los datos entregados por la observación de juicios, las principales causas de fracaso de las audiencias, serían la inasistencia de los imputados, del Ministerio Público, y problemas de notificación, entre otros. Asimismo, existe un claro problema de organización interna. Los horarios programados para las audiencias difícilmente se cumplen. Ello se debería en parte a la falta de funcionarios que se dediquen exclusivamente a la labor de coordinación en los tribunales. Se observa a su vez un prolongado lapso de tiempo entre la acusación y el juicio, el que, de acuerdo a la observación de juicios, es de un promedio de 350 días en el procedimiento ordinario.

La función de control sobre las actuaciones de los fiscales durante la etapa de preparación está entregada a magistrados denominados *jueces de control*. En estos tribunales no existe tampoco un sistema especializado de administración. Cada juez administra su propio tribunal. Asimismo, los tribunales de control no cuentan con la infraestructura necesaria, todo lo cual lleva a que la mayoría de las diligencias se realicen por medio de su incorporación en el expediente, produciéndose en algunos casos la delegación de funciones en los funcionarios subalternos, a pesar de que la ley contempla el desarrollo de audiencias contradictorias para las actuaciones más importantes.

Existen a su vez los jueces de ejecución quienes tienen a su cargo el control del cumplimiento de las condenas y de las medidas de seguridad.

c) *Ministerio Público*

Si bien la figura del Ministerio Público existía desde antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, al igual que en varios países de la región, fue la reforma procesal penal la que robusteció el rol e importancia que actualmente posee. Así, el Ministerio Público está constituido como un órgano constitucionalmente autónomo e independiente de los otros poderes del Estado. La cabeza del Ministerio Público es el fiscal general, y en cada circunscripción existe un fiscal superior.

El Ministerio Público cuenta con una diversidad de mecanismos para descongestionar el sistema y racionalizar el ejercicio de la actividad persecutoria. La normativa procesal penal venezolana contempla, entre otros, el principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y el procedimiento abreviado.

Uno de los problemas que indica el informe respecto de la actuación de los fiscales, dice relación con que actualmente, al igual que en el sistema anterior, estos están muy inmersos en la cultura de la generación de un expediente escrito en la investigación del caso. Otro problema que el estudio señala se refiere al hecho de que, si bien el nuevo modelo se propone dar a los fiscales mayor autonomía sobre el rumbo a seguir en sus actuaciones, actualmente se ha instruido a los fiscales a no desechar ningún caso, en desmedro de las vías alternativas de descongestión del sistema contempladas por la legislación.

Por último, en cuanto a la duración de los procesos, la observación de juicios indicó que, según el tipo de procedimiento, el tiempo transcurrido entre el hecho punible y el inicio del juicio el promedio fue de 566 días para el procedimiento ordinario y de 176 días para el abreviado; y desde la formalización de la acusación hasta el inicio del juicio el promedio fue de 350 días para el ordinario y 44 días para el abreviado.

d) *Defensa Pública*

La Defensa Pública de Venezuela se encuentra a cargo del Servicio Autónomo de la Defensa Pública, el cual está adscrito a la Comisión Judicial, presidida por el Tribunal Supremo de Justicia. Funcionalmente se encuentra a cargo de un director general, y regionalmente existen coordinadores regionales, los cuales a su vez se encuentran bajo el control directo de un coordinador de actuación procesal.

Un aspecto que destaca de la observación de juicios consiste en la escasa actividad probatoria que ejercen los defensores. De hecho, del total de juicios observados por el estudio, aproximadamente en un 67% de los casos los defensores no presentaron prueba alguna. Asimismo, la observación señala que la defensa de los imputados fue mayoritariamente ejercida por defensores privados, correspondiendo ésta para 12 imputados, es decir, aproximadamente un 52%.

e) *Las Víctimas*

Al igual que en varios países de la región, la víctima ha sido considerada como un actor principal dentro del proceso de acuerdo a la normativa legal. Asimismo, se ha entregado principalmente al Ministerio Público la función de velar por los intereses de las víctimas en el proceso, no existiendo un sistema especializado de atención. De igual forma se ha impuesto un deber de protección amplio a los otros actores del sistema como son los Tribunales y la Policía. Las víctimas, como señala expresamente el Código Orgánico Procesal Penal, cuentan con una serie de derechos que le permiten tomar parte activa en el proceso, no necesariamente siendo querellante en el mismo.

f) *Medidas Cautelares*

De acuerdo a los datos arrojados por la observación de juicios, el 90% de los imputados sometidos a juicio se encontraban en prisión preventiva, lo cual habla del importante uso que se da a esta medida cautelar en desmedro de otras medidas alternativas a la prisión preventiva. Por último, se debe agregar que de los 18 imputados sometidos a prisión preventiva, 4 imputados estaban bajo el procedimiento abreviado y 14 bajo el ordinario. Los otros 2 casos, ambos sujetos a procedimiento abreviado, corresponden a imputados afectos a medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.

CHILE³³

A dos años de iniciado el proceso de implementación de la reforma procesal penal en la IV y IX región y a catorce meses de su puesta en marcha en la II, III y VII región, se hace necesario e indispensable la realización de una evaluación crítica acerca de su funcionamiento. Esto porque a partir de ella se hacen identificables las fortalezas y debilidades de un sistema en crecimiento, y además (quizá aún más importante) se da la posibilidad de crear un debate tanto dentro como fuera de las instituciones involucradas en torno a cómo mejorar las fallas y cómo potenciar sus logros.

Este estudio, realizado por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, se enmarca dentro de un trabajo de carácter comparado y más global que ha venido desarrollando el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). En efecto, la investigación toma como base la metodología, instrumentos y pautas de trabajo desarrolladas por el CEJA, introduciéndole modificaciones menores.

A través de este trabajo, cuya metodología radica en la observación en terreno y descripción de las prácticas cotidianas de los operadores del nuevo sistema de justicia criminal, se logran exhibir los principales resultados concretos que hasta la fecha se tienen. El presente estudio, realizado por los investigadores Andrés Baytelman y Mauricio Duce, entrega una revisión acabada de una selección de temas específicos que permiten tener una imagen general del funcionamiento de la reforma, y que se basan también, en gran medida, en entrevistas en profundidad realizadas a más de 90 actores del sistema, la recopilación y análisis de diversos documentos y estudios empíricos acerca de la reforma, y la revisión de la prensa nacional y regional.

En términos generales, los autores concluyen que el proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile, hasta el momento, puede catalogarse como exitoso. Más allá de un sinnúmero de problemas específicos que es posible constatar en el funcionamiento concreto del sistema, las metas se han ido cumpliendo. Los fines alcanzados hasta ahora representan un avance significativo en un proceso largo y complejo de implementación; sin embargo, no simbolizan la vara final con la que debe ser medida la reforma.

³³ Esta síntesis corresponde al Resumen Ejecutivo contenido en Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Estado de una Reforma en Marcha*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 2003, 290 págs.

A continuación se enumeran los logros y problemas que a la luz de esta investigación se extraen, para luego hacer una breve síntesis por capítulo en la que se señalan los principales contenidos de cada uno de ellos. Según señalan los autores, los principales logros del proceso de implementación de la reforma se sintetizan en los siguientes:

- ♦ La reforma ha permitido la instalación de un sistema acusatorio efectivamente oral y contradictorio, es decir, un sistema donde las principales cuestiones son resueltas en audiencias orales y públicas, previo debate, por jueces descomprometidos con la investigación. La experiencia latinoamericana muestra múltiples ejemplos de problemas agudos y aun importantes grados de fracaso en este puro nivel.

- ♦ A dos años de funcionamiento, las instituciones que intervienen en el nuevo sistema están instalando razonablemente su rol (y solo su rol) dentro del sistema acusatorio. También aquí la experiencia latinoamericana muestra abundantes ejemplos de dificultades graves en esta meta de la implementación.

- ♦ Probablemente lo que resulta más propio del año 2002 es que el sistema ha demostrado una muy intensa capacidad de aprendizaje y corrección de sus prácticas. Si bien la experiencia es altamente heterogénea y específica entre los distintos actores y aun al interior de cada institución, fue posible constatar en todas las regiones avances muy significativos respecto del año 2001.

- ♦ Existe una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les ha permitido enfrentar de manera muy adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destaca la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se están experimentando para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen.

- ♦ El sistema ha significado un incremento considerable de los derechos y servicios a los intervinientes, especialmente tratándose de la víctima y el imputado. En relación a los derechos de la víctima, ésta se ha transformado crecientemente en un actor relevante del sistema en la medida en que participa y es consultada sobre diversas decisiones del proceso y su interés concreto es en los hechos considerados por jueces y fiscales. En cuanto a los derechos de los imputados, hoy cuentan con un abogado profesional desde la primera actuación del proceso y que comparece personalmente a cada una de las audiencias del mismo; igualmente, los abusos policiales han disminuido ostensiblemente. En el área de los servicios, víctimas, imputados y testigos son atendidos por el sistema con altos grados de profesionalismo, cortesía y eficiencia, y disponen de fácil acceso a la información relativa a la marcha de sus casos.

- ♦ Existe una ganancia ostensible en los tiempos de funcionamiento del sistema; en promedio general los procesos penales duran mucho menos que en el contexto del sistema antiguo. En los delitos más complejos (contra la vida y sexuales) la ganancia no es todavía demasiado espectacular. En el caso de delitos de menor complejidad, los promedios de tiempo de tramitación pueden reducirse a cerca de un tercio de lo que duraban las causas en el sistema antiguo.

- ♦ El sistema ha desarrollado una capacidad muy intensa para poner término a los casos que ingresan (a diciembre de 2002, un 87,3% del total de casos ingresados se encontraba concluido, incluyéndose las regiones que llevaban apenas un año de funcionamiento). En sus cifras generales, el sistema alcanzó los óptimos previstos por las proyecciones realizadas en los trabajos preparatorios.

- ♦ El sistema ha permitido mejorar substancialmente las condiciones de probidad del funcionamiento de la justicia criminal, entre otros, debido a la desaparición de la delegación de funciones

jurisdiccionales en manos de los actuarios. Como contrapartida a estos logros, los autores detectaron ciertos problemas generales del proceso de implementación, entre los más relevantes:

- ♦ Ninguno de los logros descritos está consolidado todavía en el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas en muchos casos no están generalizadas o no corresponden necesariamente a políticas institucionalizadas, sino que suelen en ocasiones depender de la creatividad, liderazgo y visión de los actores locales.
- ♦ No hay un sistema instalado de evaluación y seguimiento permanente que permita identificar y reproducir mejores prácticas en las distintas instituciones.
- ♦ Si bien los resultados de casos terminados que está exhibiendo el sistema han alcanzado sus óptimos en las cifras generales, estos se están logrando en una parte relevante gracias a los casos “chicos”. Los casos más complejos (y en ocasiones los más graves) aún tienen niveles deficitarios de término.
- ♦ Todavía hay, en algún sentido, falta de coordinación entre instituciones del sistema (especialmente a nivel macro).
- ♦ Existe una creciente escasez de recursos de organismos auxiliares (policías, Servicio Médico Legal, etc.) que comienza a afectar el funcionamiento del sistema en las regiones.
- ♦ A dos años de la reforma, la profesionalización de la administración de los tribunales sigue siendo un área muy debilitada. No obstante, ésta ha sido siempre un pilar central del nuevo sistema. Esto, además, en un contexto de dos años de implementación que ha comprobado que el sistema depende vitalmente de una gestión altamente especializada y alerta, con capacidad de innovar y sofisticar permanentemente la solución de los muy específicos y diversos problemas que la gestión del flujo de causas y audiencias plantea en los nuevos tribunales. Esto es particularmente preocupante en vista de la pronta entrada en vigencia de la reforma en las regiones más grandes del país.

Estado Actual de la Reforma Procesal Penal Chilena

En este capítulo se da cuenta del estado actual en que se encuentra el proceso de implementación de la reforma procesal penal en nuestro país para que el lector pueda comprender con claridad la magnitud de los cambios implementados en el período cubierto por la investigación. El texto entrega antecedentes de la implementación de la reforma en sus tres primeras etapas. No obstante, el estudio luego se focaliza en lo ocurrido en las dos primeras.

La reforma procesal penal chilena supone un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez ha importado la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran y en definitiva de un sistema que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, es gradual. Esta característica se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que significa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Concluido el año 2002, la reforma había sido implementada en ocho de las trece regiones del país, presentando una cobertura de 25,31% de la población (3.779.512 de entre 15.050.341 de habitantes) y de 79,81% del territorio.

Las tres primeras etapas de implementación de la reforma han supuesto dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, conociendo asuntos criminales y otras materias. De ellos, 91 jueces cumplen fun-

ciones de garantía y 93 orales, lo que da un total de 4,86 jueces por cada 100.000 habitantes o un juez por cada 20.540 habitantes, cifra razonable (e incluso menor) que la de otros países de la región.

En materia de fiscales, la reforma ha supuesto crear en sus tres primeras etapas de implementación a 163 fiscales. Ellos dan una ratio promedio de 4,31 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal cada 23.187 habitantes. Esta cifra constituye un avance importante en nuestro país, aun cuando en términos comparados está lejos de constituir una tasa muy alta.

Finalmente, respecto de los defensores, la implementación de las tres primeras etapas de la reforma ha significado establecer 83 defensores locales, lo que representa 2,19 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 45.536 habitantes. Al igual que en las cifras anteriores, estos números dan cuenta de un avance significativo respecto del sistema antiguo, pero se trata de cifras por debajo de estándares de otros países de la región.

Funcionamiento de las Instituciones

En el capítulo se describe el funcionamiento que cada institución está teniendo a nivel operativo, así como los problemas y avances que han ido presentando.

1. Tribunales

En el ámbito de los tribunales, el estudio constata que muchas de las cuestiones detectadas en el informe 2001 y que revelaban problemas bastante gruesos en la organización del trabajo de los tribunales -por ejemplo audiencias superpuestas- se han ido solucionando con la operación del sistema. En general, la impresión es que los problemas más básicos se han ido zanjando y que se está en una etapa en que la discusión avanza hacia aspectos más sofisticados de la organización (aunque de ninguna manera menos cruciales).

En los tribunales hay una actividad importante de revisión de procesos de trabajo y reorganización de prácticas y estructuras laborales. Con todo, dicha capacidad es menor que la de otras instituciones del sistema. Este fenómeno se produce fundamentalmente por condicionantes culturales que todavía imponen a los jueces prácticas y perspectivas antiguas que les impiden avanzar más rápido en la innovación y dificultan una mayor explotación del aparato de administración de los tribunales. Asimismo, se hace referencia a las destrezas que el sistema acusatorio exige a los jueces y que aún no están del todo desarrolladas en la conducción de las audiencias y la dirección del debate.

La profesionalización de la administración en los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. En la práctica, lo que se observa es un avance paulatino, pero que continúa siendo insuficiente en entregar al administrador las cuestiones claramente administrativas (manejo de personal y organización del trabajo administrativo), a la vez que se aprecian dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

El triángulo administrador-juez presidente-comité de jueces no ha funcionado. De hecho, en buena parte de los tribunales, el comité de jueces ha disminuido su actividad ostensiblemente, su diseño normativo es ambiguo y los espacios de incertidumbre son con frecuencia llenados a favor de las visiones judiciales en lugar de dotar de poder al aparato administrativo profesional. El tema más importante detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las audiencias decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias. Básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera

del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el mundo de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente.

En el año 2002 muchos tribunales iniciaron la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, logrando avances importantes hacia sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Consiste, grosso modo, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora. No obstante, este esfuerzo es aún tímido e incipiente.

Un ejemplo más sofisticado detectado en la investigación es el que coordina al Ministerio Público con la defensoría local, y que plantea que el fiscal y el defensor se hagan cargo de todos los casos que se revisan en solo un día, ante el mismo juez, incluyendo las causas que no pertenecen a dicho fiscal o defensor. Que las causas se radiquen en los jueces y que éstos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes y método impensable para Santiago. El estudio señala en ese sentido que la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema. Cuando las partes necesitan jurisdicción, los tribunales deben ofrecer cualquier juez que esté en el tribunal. Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas generan. En algún momento durante el año 2002 varios tribunales habían hecho avances peligrosos hacia este tipo de organización. No obstante, a nivel de funcionarios administrativos, esta práctica ha desaparecido.

Se observa una fuerte presencia de la cultura de “expediente” (debido a la cual hay una alta formalización de los procedimientos y su registro) y el trabajo “de despacho” sigue ocupando enormes porciones de la carga laboral de los jueces. Con todo, se ha consolidado un proceso por audiencias orales, públicas y contradictorias en las decisiones más fundamentales del proceso.

Los jueces de la reforma han contribuido de manera muy importante a la instalación del sistema acusatorio en sus líneas fundamentales, tanto por vía de sus decisiones como por múltiples manifestaciones de su predisposición hacia ella. Se observa que hay importantes necesidades de capacitación de las destrezas más finas relativas al trabajo judicial en un sistema acusatorio. En el caso de los jueces de garantía, esto se manifiesta en dificultades importantes para construir, a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución, estándares y reglas para el caso concreto haciendo avanzar de ese modo la elaboración más específica de los derechos. El resultado de ello es un automatismo en las decisiones y cierta falta de control genuino de aquellas cuestiones que están llamadas a controlar (el control de la detención y de la legalidad de la prueba son ejemplos paradigmáticos de ello). En el caso de los jueces de juicio, las necesidades de capacitación giran principalmente en torno a las dificultades que exhiben, por una parte, para deconstruir la cultura de prueba tasada y valorar la prueba con libertad y, por otra, ofrecer para esa libre valoración un genuino análisis de credibilidad de la prueba en la sentencia.

En general las Cortes han estado bien dispuestas a ponerse al servicio del éxito del proceso de reforma, pero exhiben dos dificultades importantes para que puedan realmente materializar dicha intención: en primer lugar, la capacitación que poseen es muy poca en comparación a la capacitación de los jueces de instancia y, en segundo lugar, en un sistema acusatorio construido desde estándares y principios más que de reglas absolutas, resulta indispensable construir las normas a partir de los casos concretos. Para esto, el sistema necesita jueces de instancia creativos y confiados. El poder disciplinario se presenta como un obstáculo para ello, particularmente cuando puede ser utilizado en el contexto del debate interpretativo jurisdiccional.

2. Ministerio Público

Aunque los resultados son bastante diversos entre las distintas fiscalías y regiones, el solo dinamismo que está exhibiendo el Ministerio Público en el nivel local, la capacidad de aprendizaje y la permanente corrección de los modos de trabajo con metas de eficiencia, resulta una virtud que el informe destaca. En este sentido, los autores señalan que el próximo esfuerzo del Ministerio Público debiera ser el profundizar el proceso de identificación de las mejores prácticas y replicarlas en forma efectiva.

A diciembre de 2002, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%. En este mejoramiento substancial de los índices de término parece tener un rol muy relevante la mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar la respectiva decisión y llevarla a cabo.

En general, y salvo muy pocas fiscalías, no hay trabajo en equipo en el sentido de que un fiscal asuma todas las audiencias o alegatos del Ministerio Público en un determinado lapso o sala. Lo anterior, sin perjuicio de que haya ocurrido ocasionalmente, pero más bien como respuesta a urgencias coyunturales. La carpeta del Ministerio Público, al igual que en 2001, sigue conformando un cuerpo bastante formalizado, crecientemente más parecido al antiguo expediente, con peticiones por escrito de cuestiones que podrían fácilmente ser solicitadas por vías más expeditas, con redacciones altamente formalizadas, citaciones, acusaciones innecesariamente extensas, todo lo cual genera gasto innecesario de recursos y sobrecarga de trabajo. En general, la formalización del trabajo de los fiscales parece excesiva y debe ser combatida.

Entre sus causas, sin embargo, los tribunales parecen estar jugando un rol relevante en el sentido de imponerles estas exigencias y formalidades. A su vez, los tribunales exigen esto debido a que en las Cortes siguen funcionando con esta lógica.

El estudio detectó señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna existe un sistema más institucionalizado. El control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales adjuntos sigue operando de manera informal. Lo que existe es una evaluación a todos los fiscales adjuntos, una vez al año, de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional.

En general, jueces, defensores y policías estiman que la calidad del trabajo del Ministerio Público es bueno, aunque se reconocen diferencias de calidad importantes entre los fiscales. Están empezando a aparecer algunas prácticas que, aunque incipientes y aisladas, son suficientemente graves como para ser objeto de preocupación. Un ejemplo de esto es que en algunas ciudades ocurre con frecuencia que los fiscales realicen “alegatos de pasillo”, es decir, discutir su caso con el juez fuera de la bilateralidad de la audiencia.

En materia de recursos humanos, el Ministerio Público está entrampado con un mal diseño legal que lo obliga a abrir concurso público cada vez que un fiscal deja su puesto de trabajo por renuncia o traslado, sin que les sea posible promover internamente fiscales que ya estén en funcionamiento. Cada concurso cuesta aproximadamente dos millones de pesos en publicaciones y tarda un mes en resolverse. Aún más, si quien deja su puesto es un fiscal de grado alto, se genera un efecto dominó dentro de la fiscalía local que cuesta varios millones de pesos y más tiempo gastado. Esto dificulta que el Ministerio Público pueda generar políticas de traslado y ascenso de los fiscales.

El funcionamiento del Ministerio Público con la policía, y la inserción de ésta en el nuevo sistema, ofrece experiencias muy heterogéneas y variadas de ciudad en ciudad, aunque, en el conjunto, parece que varios de los problemas detectados en 2001 han tendido a disminuir.

En particular, los fiscales están consolidando relaciones de equipos y una coordinación cada vez más afianzada, lo que ha resultado en el desarrollo de métodos de trabajo más eficientes entre

ambas instituciones. Así, por ejemplo, en algunas fiscalías han pareado las unidades de fiscales especializados con las respectivas unidades de la policía o, en otras ciudades, están desarrollando programas piloto para hacer partes comunes en línea entre la fiscalía local y la policía. Todo esto contribuye a la eficacia del aparato de persecución y a una mejor utilización de los recursos. No obstante, subsisten algunos lugares en que la relación está más deteriorada. En este contexto, ambas policías poseen ventajas y desventajas para insertarse en la reforma, las que en términos generales tienen que ver con rigideces de su organización.

En materia de organismos auxiliares, comienzan a detectarse problemas cada vez más importantes con respecto a falta de recursos. El Servicio Médico Legal ha trasladado servicios a algunas regiones que antes tenían que mandar las pericias a Santiago. La disposición de sus profesionales es en general valorada por los fiscales, aunque en todas partes se releva el problema de la falta de recursos, unido al hecho de que buena parte de los profesionales trabaja solo media jornada y que, por lo tanto, no quieren que el sistema disponga de su media jornada de ejercicio libre. El Registro Civil es unánimemente el servicio auxiliar mejor evaluado por los usuarios -fundamentalmente los fiscales- debido a una clara modernización tanto de su equipamiento como de sus servicios y el modo de prestarlos.

3. Defensoría Penal Pública

Una primera cuestión que el estudio destaca respecto de la Defensoría Penal Pública es que modificó radicalmente el derecho a defensa en Chile: no hay un solo imputado en las regiones de la reforma que no haya contado con un defensor público, abogado, en todas y cada una de las audiencias a través de las cuales el sistema avanzó su situación procesal.

La Defensoría exhibe áreas de aprendizaje en sus modos de organizar el trabajo, aunque en general se observa menos dinamismo que en las demás instituciones del sistema. En este sentido, prácticamente en todas las ciudades visitadas la Defensoría ha establecido modelos bastante lineales de organización del trabajo: las causas son distribuidas entre cada uno de los defensores, el que se hace cargo por sí mismo de su cartera de causas y de todos los trámites, diligencias e investigaciones a que ellas dan lugar.

Esta forma más bien lineal de organizar el trabajo se produce, además, en un escenario en que los defensores acusan permanentemente falta de recursos humanos y estar excedidos por la carga de trabajo, principalmente por aspectos de la actividad que podrían favorecerse enormemente de formas más eficientes de organización. En este sentido, formas más cooperativas de distribuir las tareas, el trabajo en equipo y el aprovechamiento de “economías de escala” producto de dicho modo de organizarse parecerían poder contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos, en opinión de los autores.

El principal problema detectado durante la investigación se refiere a la calidad de los defensores y de su trabajo. Si bien es cierto que la calidad varía intensamente de lugar en lugar y de las personas en concreto, la percepción de los autores, tras las entrevistas, observación de audiencias y revisión de información empírica, es que la Defensoría tiene un problema de calidad del servicio que está prestando a nivel operativo, en el sistema generalmente considerado.

Este problema se expresaría en una capacidad mínima para llevar al juicio información independiente que controvierta substancialmente la acusación del fiscal y, asimismo, en una capacidad también baja para desarrollar estrategias de argumentación a nivel de audiencias de garantía e impulsar en el debate judicial las implicancias y aplicaciones más finas del sistema de derechos y garantías. Esto último, pese a tener que reconocerse que la Defensoría ha alcanzado logros muy importantes en materia de decisiones jurisprudenciales en torno a garantías.

Estos problemas deben ser abordados urgentemente, pues la experiencia comparada muestra que solo una defensa activa mantiene estándares aceptables de calidad tanto en la investigación del Ministerio Público como en la actividad jurisdiccional. En este sentido, una mala calidad del servicio de defensa no solo afecta al caso individualmente considerado, sino que, cuando exhibe cierta envergadura, también perjudica al funcionamiento del sistema en su conjunto.

En la contracara, la Defensoría completó durante 2002 un trabajo técnico largo y complejo para la instalación del sistema de licitación de la defensa penal a privados, y para el cobro de aranceles por el servicio de defensa. Ambas cuestiones son de fundamental importancia y constituyen piezas claves del engranaje de defensa pública diseñado por la reforma. Este trabajo ha incluido la dictación de varias normas y decisiones, así como el diseño de instrumentos técnicos para la medición y control de dicho sistema.

Derechos de Imputados y Víctimas

A través de este capítulo se analiza la situación de los derechos de imputados y víctimas en el funcionamiento concreto del nuevo sistema.

1. Situación de los derechos de los imputados

En materia de derechos del imputado, el estudio se focaliza en dos de ellos: la defensa y el derecho a la integridad física y psíquica durante el proceso.

Tratándose del derecho de defensa, el estudio revisa dos manifestaciones muy concretas: acceso a la información de cargo y asistencia oportuna de un abogado.

Según lo constatado en el informe, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el inquisitivo, el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo parece ser una herramienta muy excepcional. Los defensores obtienen, por regla general, toda la información de cargo disponible en contra de los imputados desde etapas muy tempranas de la persecución penal.

El estudio constató que la reserva de antecedentes de investigación es utilizada en casos excepcionales, normalmente de drogas. Además de lo anterior, el estudio comprueba que existe por regla general acceso de los defensores a las carpetas de los fiscales y que se ha consolidado la práctica de permitirles obtener fotocopias de las mismas. Sin embargo, los avances en la protección del derecho a acceder a la información no implica que no se hayan detectado algunas prácticas problemáticas respecto del mismo. Un ejemplo de ellas, que en todo caso pareciera no constituir una práctica extendida, se refiere a la falta de registro de cierta información o pruebas de importancia para el caso, que no aparecen reflejadas en la investigación, y que no se exhiben sino hasta momentos tardíos del proceso como “cartas bajo la manga”.

Respecto de la segunda manifestación del derecho a la defensa analizada, a saber, el derecho a la asistencia oportuna de un abogado, la investigación constató que la Defensoría Penal Pública ha cumplido con la demanda de prestar servicio a todos los imputados que lo han requerido. En cambio, el principal problema detectado acerca de la cobertura del sistema de defensa pública durante los dos primeros años de la reforma es que éste ha atendido a más casos de los que debiera. Por lo mismo, es fundamental que la Defensoría Penal Pública ponga en marcha los sistemas de licitaciones y copago, aumentando el número de abogados que participen en la defensa penal.

Junto con lo anterior, el estudio verifica que los imputados cuentan con un defensor público antes de la realización de la primera audiencia (de control de detención) y tienen la posibilidad de entrevistarse con el mismo, aun cuando son cada vez más excepcionales los casos en que dicha entrevista se produce en el cuartel policial. En la gran mayoría de los casos la entrevista del defensor con su cliente se produce en el mismo tribunal minutos antes de realizarse la audiencia.

1.2 Derecho a la integridad física y psíquica de imputados

La principal conclusión que se puede obtener de todas las fuentes revisadas y de la información recabada en regiones es que el funcionamiento del nuevo sistema habría tenido aparentemente un impacto en la disminución de atentados graves en contra de la integridad física y psíquica de los detenidos y de los abusos policiales en general. Es decir, los atentados y abusos habrían disminuido como también la gravedad de los mismos. Explicarían estos avances el rol de control que cumplirían la audiencia de control de la detención, el trabajo de los defensores y los propios fiscales.

Con todo, la investigación constata cierto resurgimiento de prácticas abusivas en contra de los imputados en algunas ciudades. Además, se constató que, respecto de los jóvenes, el tratamiento policial es peor que en el caso de los adultos, lo que constituye una situación grave. Finalmente, se detectaron problemas vinculados a la obligación de informar derechos al imputado detenido bajo condiciones que aseguren su adecuada comprensión.

En consecuencia, no obstante los avances que se habrían producido en materia de integridad física y psíquica, ésta es un área en donde queda bastante camino por avanzar, especialmente en la erradicación de ciertas prácticas y en la manutención del impacto inicial de la reforma en la limitación de otras. En esta cuestión juegan un papel central los problemas relevados a propósito de las necesidades de mayor desarrollo de las habilidades que exige el rol de juez de garantía, pues lo que se percibe con frecuencia es que en el control de las prácticas abusivas los jueces solo operan con respuestas bastantes gruesas (como limitarse a denunciar el abuso para que sea perseguido penalmente), en lugar de desarrollar por vía de la exclusión de prueba la nulidad procesal o sus facultades generales para tutelar garantías (art. 10 del CPP) respuestas y estándares más sofisticados.

2. Situación de los derechos de las víctimas

El nuevo sistema regula una serie de derechos orientados a lograr la plena satisfacción de los intereses de las víctimas durante el transcurso del proceso. En grandes rasgos, dichos derechos pueden agruparse en tres categorías que el estudio examina:

a) Derecho de la víctima ser tratada con dignidad y respeto

La impresión general obtenida a través de las visitas y entrevistas es que el trato a las víctimas habría tenido una mejora importante respecto del sistema antiguo. Más allá de los progresos específicos, el punto que parece más relevante es que durante la investigación fue posible identificar que el objetivo de atender a la víctima se está transformando en una preocupación institucional. Sin embargo, y no obstante los avances que parecieran comenzar a consolidarse, durante la investigación se han hallado algunos problemas en dos materias muy relevantes que deben ser corregidas: información y rapidez de atención.

b) Derecho a la protección y asistencia de las víctimas

El primer aspecto que ha sido posible verificar durante el curso de la investigación es que el Ministerio Público ha implementado un sistema de protección de las víctimas de acuerdo con las exigencias establecidas en las normas generales del Código Procesal Penal.

Respecto al tipo de medidas de protección que se le entregan a la víctima, fue posible encontrar una gran gama, con distintos niveles de intervención y protección. El sistema ha desarrollado mecanismos de protección inexistentes con anterioridad; dichos mecanismos son usados regularmente con altos niveles de eficacia y las víctimas evalúan positivamente su uso.

Sin embargo, la creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de funciones de control de medidas de protección constituiría una preocupación para los fiscales. El problema descrito puede fundar un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una política más amplia en el uso de medidas de protección. Así, si los fiscales dejan de decretar medidas de protección, ya que creen que con ello se va a afectar el trabajo policial, en la práctica estarían dejando indefensas a víctimas que requieren alguna medida en su favor. Por lo mismo, pareciera necesario estudiar la fórmula para crear nuevos mecanismos de control de las medidas de protección o potenciar los ya existentes.

Con todo, en esta materia el Ministerio Público ha generado grados de creatividad creciente en la búsqueda de soluciones alternativas a la mera protección policial, y esos mecanismos incluyen hoy respuestas tan diversas como la distribución entre las víctimas de celulares con un número directo a la policía, la tramitación de nuevas líneas telefónicas para las víctimas o la asistencia en la ubicación y arriendo de otra vivienda. Un tema aparte es que la actitud de la policía en la materia pareciera demostrar una falta de penetración de la lógica de protección de las víctimas como un objetivo institucional valioso.

En relación al derecho de asistencia de las víctimas, el principal avance ha sido el establecimiento de una institucionalidad inexistente en el sistema antiguo, las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, encargadas de velar por su satisfacción. Los antecedentes recopilados indican que las unidades regionales estarían cumpliendo uno de los objetivos de su creación al estar realizando actividades concretas para prestar asistencia social, médica o psicológica a las víctimas. En consistencia con esto, existen antecedentes empíricos que dan cuenta de altos grados de satisfacción de las víctimas con el trato recibido a través de estas unidades. Con todo, la cobertura prestada por el sistema a la fecha es relativamente baja en términos de la cantidad de víctimas atendidas.

Por otra parte, es posible detectar un cierto conflicto de lógicas entre las unidades regionales y los fiscales, entre las funciones de persecución penal y el rol asistencial del Ministerio Público. En ese sentido, es importante que el Ministerio Público desarrolle una política que intente balancear adecuadamente los intereses que aparecen en conflicto.

c) Derecho a la reparación

Las estadísticas del año 2002 muestran una mayor utilización de los mecanismos creados para satisfacer este derecho, que en el primer año de implementación. Este mayor uso se refiere principalmente a la suspensión condicional del procedimiento y, en menor medida, a los acuerdos reparatorios. Sin embargo, estos mecanismos aparecen con cifras todavía bastante por debajo de las proyecciones iniciales de la reforma, siendo lejos las instituciones más subutilizadas respecto a las mismas. La acción civil es prácticamente inexistente.

Las causas que explican la escasa utilización de mecanismos reparatorios a favor de las víctimas obedecen a varias razones, que en su conjunto generan un entorno de incentivos poco propicio al interior de la fiscalía, compuesto por problemas en el diseño normativo y la interpretación que del mismo hacen los jueces. En este contexto, los fiscales no siempre estarían asumiendo un rol proactivo en la utilización de estas herramientas, o incluso en ocasiones en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esto último, sin embargo, también encuentra una razón más de fondo,

cual es que el conflicto de intereses entre la persecución penal y los intereses concretos de las víctimas está en general siendo resuelto por los fiscales que privilegian su propio trabajo de persecución.

Medidas Cautelares

Según señala el estudio, la opinión casi unánime de los entrevistados converge acerca del hecho que la reforma se habría traducido en una importante racionalización del uso de la prisión preventiva. Esto se traduce en una disminución del uso de este mecanismo tratándose de delitos menores o medianos. En donde no parecieran haber cambios tan profundos, en el sentido de disminuir el uso de la prisión preventiva, es respecto de los delitos más graves, los que tienen penas superiores a los cinco años de privación de libertad, aunque si hay una racionalización importante respecto de su duración.

Las cifras dan cuenta de un impacto importante de la reforma en la materia. Las de la defensoría indican que solo aproximadamente el 15% del total de imputados atendidos se encontraría en prisión preventiva. Gendarmería de Chile da cuenta de una disminución importante de los imputados presos en relación a los procesados del sistema antiguo en todas las regiones. Por otra parte, los datos del Ministerio Público indican que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea 1/3 del total de casos en los que tienen un imputado al que se la ha comunicado formalmente el ser objeto de una persecución criminal.

Un problema es la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto de la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Se detectó un uso bastante difuso de la causal “peligro para la seguridad de la sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta de que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar caso a caso y en concreto su necesidad, para cumplir con fines distintos a los legítimos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. Pero este cierto automatismo en la utilización de la prisión preventiva corre también en sentido inverso: es posible observar casos en que, dadas las circunstancias concretas de la causa y las específicas necesidades de cautela, imputados que parecen candidatos seguros a prisión preventiva salen en libertad. Lo anterior se asocia con las necesidades de capacitación detectadas respecto de los jueces en relación con su capacidad para elaborar estándares para el caso preciso a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución. Cuando se apela de la resolución sobre prisión preventiva, las Cortes estarían funcionando y fallando con criterios muy apegados a la lógica del sistema inquisitivo. Las Cortes de Apelaciones estarían mandando un mensaje a los jueces de garantía que contradice los objetivos de la reforma en la materia. Las medidas cautelares personales del artículo 155 del Código son utilizadas de manera habitual y extensiva según indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho de que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento. Dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%). Pese a no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivos en porcentajes muy importantes (entre 80% y 90%). La experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su sustitución por otra más intensa son excepcionales.

Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana

En este capítulo el análisis recae en el impacto que la reforma procesal penal ha tenido en materia de seguridad ciudadana. Para los efectos de este trabajo se limita la noción de seguridad

ciudadana a dos dimensiones. Por una parte, lo que podría denominarse como una dimensión objetiva de la seguridad ciudadana y, por otra, una dimensión subjetiva de la misma.

1. *La dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana*

Una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores al funcionamiento de la reforma es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad de las personas. Ahora bien, el único estudio de carácter empírico que contiene información acerca de los niveles de temor al delito en Chile es el denominado “Índice Paz Ciudadana-Adimark”, y dentro de los diversos aspectos que la encuesta investiga, el que es relevante para los objetos del análisis de esta sección es la medición del nivel de “alto temor”. De los resultados de ese estudio, si se compara la situación ocurrida con las ciudades de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma se puede notar un comportamiento errático del índice de alto temor, aunque con una alza respecto del período anterior a la puesta en marcha de la reforma. Aunque el análisis general hace pensar que es posible que la reforma genere algo de inseguridad, lo cierto es que esas mismas cifras analizadas más específicamente hacen menos clara dicha desvinculación. Así, algunas regiones con reforma exhiben aumentos de temor, algunos de los cuales descienden luego de ciertos meses de aplicación; otras regiones con reforma experimentan mantención o incluso descensos en sus tasas de temor; en la contracara, hay fuertes aumentos de temor -y también disminuciones- en regiones sin reforma.

Con todo, se trata de un indicador que debe ser analizado en conjunto con información adicional para establecer si efectivamente la reforma constituye una variable relevante en dicho aumento. Para estos efectos un segundo indicador en la materia es analizar la situación de la percepción pública acerca de la reforma con el objetivo de verificar si es que existe alguna relación entre el mayor temor y cómo es percibido el nuevo sistema por la población.

El antes mencionado “Índice Paz Ciudadana-Adimark” ha incluido información acerca de la percepción pública en relación a la reforma. Las cifras generales dan cuenta de una alta valoración de la reforma en las ciudades donde esta funciona. Incluso en aquellas en que se presentan menores niveles de valoración, éste es equivalente a dos tercios. Estos datos parecieran sugerir que no existe una conexión directa entre el sentimiento de alto temor de la gente y la valoración que ella hace sobre el nuevo sistema.

Otro estudio relevante de percepción es el denominado “Estudio Adimark-Ministerio de Justicia”, que tuvo por objetivo específico medir las percepciones de la población acerca de la reforma procesal penal en las regiones en donde ésta se aplica. Sobre la base de los resultados del mismo es posible detectar bastante coincidencia entre los dos estudios presentados sobre percepción pública. En efecto, los porcentajes de personas entrevistadas que conocen o han oído hablar de la reforma en las regiones en donde ésta funciona fluctúan entre un 60% y 70% en ambos estudios. Lo mismo ocurre con los niveles de aceptación o valoración positiva de la reforma.

Es viable afirmar que no resulta posible establecer una correlación directa y clara entre el funcionamiento de la reforma procesal penal y el temor al delito en la población. Por el contrario, los antecedentes parecen sugerir que la reforma procesal penal no pareciera ser el factor decisivo para explicar las fluctuaciones del nivel de alto temor, cuestión que no excluye que pueda pesar de alguna forma en tales cambios.

2. *La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana*

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en

donde ésta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el incremento que habrían experimentado las denuncias y, a su vez, lo que se suele señalar como una segunda crítica, que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales.

El primer aspecto de estudio se refiere al análisis del comportamiento de la tasa de denuncias. Para realizar esta apreciación se revisaron las cifras que prepara la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. En su conjunto, los números presentados que abarcan regiones y segunda etapa de implementación de la reforma muestran en forma consistente un aumento de las denuncias a partir del momento de su puesta en marcha. Considerado ese hecho en forma aislada se podría sostener que el impacto de la reforma en dichas regiones ha sido el de aumentar los problemas de seguridad ciudadana desde el punto de vista de su dimensión objetiva. Con todo, los datos revisados parecieran ser insuficientes para probar adecuadamente dicha afirmación. Existen dos problemas específicos que el estudio menciona ya que cuestionan la conclusión señalada. En primer lugar, el aumento de denuncias en los delitos de mayor connotación social es consistente con un proceso de incremento de las denuncias que se viene dando en Chile desde el año 1995. En ese sentido, una explicación razonable de lo anterior es que, al funcionar con niveles mayores de transparencia y rapidez, la reforma ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traducirían en un aumento de las denuncias y, por consiguiente, una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados.

En segundo lugar, el resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social. Respecto de la segunda crítica, esto es, que la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduce en una disminución de los arrestos, cabe señalar que en efecto la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Ese impacto inmediato tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento. El efecto de disminución de detenciones obedece no tanto al ámbito de facultades legales, las cuales fueron potenciadas con una reforma del 30 de enero de 2002, sino que a una autorrestricción de la propia policía en el ejercicio de sus facultades. Esta autorrestricción obedece a varios factores. En primer lugar la reforma efectivamente ha establecido un sistema de mayor control sobre la actividad policial. Además, se explica debido a una respuesta de abstención de la policía frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Finalmente, parece que también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal.

Indicadores y Productividad del Sistema

En este capítulo los autores elaboran indicadores iniciales que permiten cuantificar el modo en el que el sistema se está comportando. Como los indicadores en la materia pueden ser muy diversos, el estudio se focaliza en la productividad del sistema en un sentido muy literal de la misma, es decir, el producto que éste está ofreciendo. Para ello el estudio se detiene en dos indicadores básicos: las decisiones que el sistema está produciendo y el tiempo que está tomando para producir dichas decisiones.

En materia de decisiones que el sistema está produciendo, el primer hallazgo de la investigación es que el sistema ha desarrollado una capacidad muy significativa para concluir casos, lo que lo acerca a los óptimos preestablecidos con anterioridad a su puesta en marcha. En efecto, a diciembre de 2002 el sistema había sido capaz de terminar un 87,3% del total de casos ingresados y un 85,6% de

los delitos ingresados, en tanto las proyecciones para el tercer semestre de funcionamiento del sistema arrojaban un término de 89%. Destacan en este sentido la II y la IX región que presentaban porcentajes de términos de casos de 89,9% y 89,4% respectivamente. El punto más significativo en la materia es la capacidad de aprendizaje exhibida por el sistema. Así, si se analiza la cifra de evolución de términos en cada región, se constata una creciente capacidad del sistema para terminar casos y, además, que las regiones de la segunda etapa de implementación alcanzaron los mismos niveles de terminación de casos que las regiones de la primera etapa en un tiempo significativamente menor. No obstante lo anterior, analizados los datos de terminación en forma desagregada por categorías de delitos, es posible concluir que el sistema muestra baja capacidad en terminar homicidios y delitos sexuales. Además de ello, los delitos de la ley de drogas y de la ley de alcoholes presentan porcentajes de terminación muy por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente considerando que en su mayoría se trata de delitos flagrantes. En consecuencia, un desafío importante para el sistema es aumentar su capacidad para terminar casos que, si bien representan un ingreso porcentual bajo al sistema, desde el punto de vista de su gravedad son muy relevantes socialmente.

Analizadas las cifras por categorías de término, es posible observar que el sistema ha alcanzado óptimos en materia de desestimaciones de casos, pero todavía le falta por alcanzar dichos óptimos en materia de soluciones. Particularmente bajos aparecen los porcentajes de casos concluidos a través de juicios orales (0,22% del total de términos), procedimientos abreviados (0,48% del total de términos), suspensiones condicionales del procedimiento (2% del total de términos) y acuerdos reparatorios (1% del total de términos). Estas instituciones representan las soluciones de más alta calidad que el sistema ofrece y todas ellas admiten incrementos significativos en su uso. Por estas mismas razones surge la necesidad del Ministerio Público de desarrollar metodologías de trabajo al interior de las fiscalías locales que apoyen y potencien el trabajo de los fiscales adjuntos en el logro de este tipo de términos del sistema.

Sin perjuicio de la necesidad del Ministerio Público de incrementar el porcentaje de soluciones, si se compara la productividad del nuevo sistema con la del antiguo, es posible concluir que este ha sido capaz de generar más soluciones. El estudio realiza este ejercicio en tres categorías de delitos considerados paradigmáticos: los robos, hurtos y homicidios. En las tres categorías el sistema nuevo presenta mayores porcentajes de soluciones que el sistema antiguo. En materia del tiempo que el sistema está tomando para adoptar decisiones, el estudio también constata mejoras significativas respecto del sistema antiguo. Así, las cifras dan cuenta que han existido rebajas promedio de tiempo de duración de los procesos al 37,3% y 46,1% en la IV y la IX región respectivamente, es decir, cerca de un 1/3 de lo que solían demorarse.

Uno de los problemas detectados durante la investigación se refiere a las metodologías utilizadas por el Ministerio Público para medir la duración de los procesos. En efecto, ellas presentan problemas de generalidad, cambios de metodologías y universos que dificultan el análisis de las mismas. Resulta urgente que las estadísticas de tal institución puedan afinar una metodología que permita entregar resultados en forma consistente en el tiempo. El estudio incluyó una investigación en materia de casos que llegaron a juicio oral en dos tribunales (Antofagasta y Temuco), que arrojó que la duración de los casos que van a juicio (en general los más largos que el sistema tiene) varía entre seis y once meses. Este rango representa una disminución importante de tiempos respecto del sistema antiguo, pero todavía da cuenta de plazos que pueden reducirse. Ello especialmente considerando que la investigación detectó, por una parte, que las investigaciones tienden a extenderse en delitos en los que sería presumible estimar existen los antecedentes de investigación en etapas tempranas y, por la otra, en una cierta demora que se produce entre la presentación de la acusación y la realización del juicio oral derivada de las normas legales que establecen plazos rígidos para los trámites y audiencias que se realizan en dicho período. 

Iniciativas Comparadas para mejorar la Gestión Judicial

• En su país, ¿qué iniciativas de reforma se han emprendido en los últimos años tendientes a mejorar la gestión judicial? Describir en qué han consistido, quién las ha impulsado, quién las ha financiado y en qué estado se encuentran.

• En este dossier, además, **Sistemas Judiciales** publica una selección de documentos que son parte del trabajo multimedia **Experiencias de Reformas a la Gestión Judicial**, realizado por el CEJA en el marco del Seminario Internacional sobre la materia realizado en Santiago de Chile del 20 al 22 de agosto de 2002.

BOLIVIA

Julio César Torrico Salinas

Director del Programa de Capacitación Permanente del Instituto de la Judicatura de Bolivia

Las reformas judiciales emprendidas en Bolivia tienden a lograr una justicia oportuna, que abandone la lentitud, la incertidumbre y la inaccesibilidad. Por eso, los esfuerzos han estado particularmente dirigidos a transparentar y dinamizar la gestión judicial, generando mecanismos de control y despacho de causas capaces de satisfacer las demandas de justicia de la comunidad en su conjunto en todas las materias.

Las iniciativas asumidas por el Estado boliviano -en general- y el Poder Judicial -en particular- han tenido su origen en el orden normativo-procesal, la promulgación de leyes y reglamentos que hicieron posible que las tareas encomendadas en el aspecto jurisdiccional propiamente dicho, en el control constitucional y el administrativo, financiero y disciplinario, permitieran construir una estructura y organización político-institucional que devuelva, con gran esfuerzo, la credibilidad ciudadana en el sistema de administración de justicia.

Las iniciativas de reforma han sido dimensionadas desde la perspectiva de los recursos humanos, reconociéndose a la capacitación judicial como una herramienta de gestión organizacional que permite desarrollar procesos de mejoramiento cualitativo de los operadores del sistema. La pretensión a lograr es que sus destinatarios realicen su trabajo en óptimas condiciones, con capacidad de generar -a través de sus decisiones, basadas en el principio de independencia judicial- mecanismos emergentes de la interpretación jurídica, que garanticen la convivencia pacífica y la paz social, a través de una gestión judicial eficiente, que en nuestros días, adquiere mayor importancia y fortalecimiento con un sistema de carrera en proceso de formación y consolidación.

El congestionamiento de causas, una de las características del sistema de administración de justicia boliviano, se plasmaba en un despacho judicial carente de respuestas concretas a proble-

mas concretos. Se comenzó a pensar en que el servidor judicial era mejor en la medida en que despachaba más causas, sin importar en absoluto la dirección de solución del conflicto jurídico; se carecía de argumentación y fundamentación.

Por ello, el descongestionamiento de los despachos judiciales -desde mi perspectiva- es implementado desde tres líneas estratégicas:

a) Se están poniendo en práctica de manera paulatina reformas para favorecer mecanismos que permitan la resolución alternativa de conflictos, tomando en cuenta casos que pueden ser resueltos sin la intervención de una autoridad jurisdiccional. Así han surgido los Centros de Conciliación Judicial, en funcionamiento actualmente en Cochabamba (5) y en Oruro (1) y cuyos resultados en proceso de evaluación permitirán emitir criterios para su sostenibilidad.

b) La aplicación de salidas alternativas vigentes en el Código de Procedimiento Penal (Ley N° 1.970) que en su contenido propiamente procesal, pretende la aplicación de soluciones prontas y oportunas a algunos conflictos jurídicos en el orden penal, sujetos a determinadas condiciones y cuyo fin es precisamente evitar el juicio oral, público, continuo y contradictorio, lo que limita también una arbitraria selección de casos para su resolución por otros órganos encargados de la investigación (Policía y Ministerio Público), propios de un sistema inquisitivo, en el que eran perceptibles las formas anormales de terminación o conclusión del proceso.

c) La creación de las Centrales de Citaciones y Notificaciones (también en el orden penal), que desconcentran el sistema de comunicación de resoluciones a las partes, las encargan a funcionarios enteramente administrativos, dejando al juez y su personal el trabajo del despacho en asuntos enteramente jurisdiccionales.

En otro orden de cosas, se está generando un sistema de información judicial que permite que el ciudadano, por sí mismo y sin necesidad de acudir al órgano jurisdiccional, pueda obtener información sobre el estado de sus trámites. Democratizar la información, permite una gestión de control de plazos y oportunidad en el orden alegatorio de intereses vinculados a una determinada resolución. Estos mecanismos actualmente se han implementado en la Excm. Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal Constitucional, con resultados positivos.

En materia penal, la gestión judicial se ve fortalecida en nuestros días, en el marco del proceso de reforma procesal penal, con la utilización y sistematización racionalizada de la tecnología audiovisual para el registro administrativo de las audiencias de juicio, habiéndose optimizado -en consecuencia- la legalidad de datos del registro y evitando que los despachos judiciales desarrollen actividades que paulatinamente fueron tomando mayor tiempo del previsto en aspectos accesorios a los jurisdiccionales.

La gestión judicial, en nuestros días, con la implementación de los sistemas informáticos de distribución, asignación y control de causas -a través del IANUS- no solamente ha transparentado por completo la arbitrariedad en la distribución de las causas sino que, además, ha tomado en cuenta la secuencia integral de los actos procesales para el registro y control de las causas.

El Poder Judicial a través de sus órganos, ha sido el impulsor y sostenedor financiero de los procesos de reforma que, día a día, adquieren una mayor consolidación, aunque también se ha obtenido el financiamiento externo de agencias de cooperación internacional para el logro de estos objetivos. ■

ECUADOR

Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (ProJusticia)

Extracto del documento *Mejoramiento de los sistemas de gestión de las oficinas judiciales*, ProJusticia, publicado en el CD *Experiencias de reformas a la gestión judicial*, Seminario Internacional, CEJA, 2002.

Una evaluación a la administración de justicia en el Ecuador en el transcurso del tiempo determinó la existencia de un problema recurrente de retrasos mayores para el despacho de causas, que repercutió en el deterioro de la imagen de la función judicial. La identificación de esta debilidad estableció las causantes del agotamiento del sistema: falta de un programa de manejo de flujo de casos, dificultad de acceso a la información respecto del estado de un caso, ausencia de tecnología moderna dentro de las judicaturas y a disposición del público en general, falta de entrenamiento legal y habilidades gerenciales. La normativa específica de las leyes en materias aplicables establece límites de tiempo para las diferentes fases de un juicio. Estos límites han sido ignorados y han repercutido en todo tipo de abusos del sistema y para el sistema, debido a los excesivos volúmenes de casos que pesan sobre las cortes del país.

Con el objetivo de modernizar la gestión a través de la incorporación de conceptos organizativos modernos que garanticen la optimización del servicio judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (ProJusticia) se encuentran ejecutando el proyecto denominado "Modernización del Sistema de Gestión de Despacho". El financiamiento del proyecto está a cargo del Banco Mundial (Convenio de Préstamo BIRF 4066-EC).

El proyecto se inició en las ciudades que presentaban mayores niveles de demora y carga procesal: Quito, Guayaquil y Cuenca. Estos hechos son proporcionales al nivel poblacional y al incremento demográfico. De tal manera que aun contando con la utilización al cien por ciento de los recursos existentes en estas judicaturas, el resultado de su desempeño se traducía en la resolución de un menor número de casos del total que ingresaban en el año, provocando de esta manera un incremento exponencial en el número de casos pendientes.

El nuevo sistema de gestión se funda en el principio de la corporatividad como mecanismo de optimización de los recursos humanos y físicos con

que cuenta la administración de justicia. La corporatividad, como mecanismo de la nueva estructura judicial, ha establecido una nueva realidad en la administración de justicia, a través de la separación de funciones administrativas del juzgado, de las jurisdiccionales propiamente dichas, lo cual tiende a potenciar la eficiencia de cada una de ellas.

Un elemento esencial para el funcionamiento del sistema es la incorporación de tecnología moderna, ya que su inclusión en el manejo de los juzgados corporativos ha permitido que los estándares de calidad, eficiencia y eficacia se cumplan cabalmente en beneficio del profesional y sobre todo del usuario del servicio judicial, garantizando acceso a la justicia y transparencia procesal. La capacitación al personal del juzgado sobre la utilización de las herramientas informáticas ha sido fundamental para la implantación práctica del mismo.

El archivo y la sala de consultas están organizadas de tal manera que puedan permitir al profesional y al usuario en general contar con información sobre el estado de las causas que se ventilan en los juzgados corporativos, mediante atención personalizada o a través de medios tecnológicos dispuestos para el efecto. Esta metodología facilita el acceso a la información por parte del usuario y el profesional del derecho.

En función de los éxitos alcanzados durante la etapa piloto, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura consideraron oportuno ampliar la cobertura del proyecto. Es así que la etapa de réplica ha cubierto 43 juzgados civiles y penales incorporados al nuevo sistema de gestión corporativa. En la actualidad, el Proyecto de Modernización del Sistema de Gestión de Despacho Judicial abarca a 69 juzgados. Para el futuro cercano será preciso obtener el financiamiento necesario para replicar el modelo a nivel nacional.

Un paso importante del sistema es la creación de la figura del coordinador/administrador de los módulos corporativos, el cual asume las funciones netamente administrativas, para dejar que los jueces se ocupen de sus funciones específicas en el área netamente jurisdiccional.

En conclusión, podemos afirmar que la experiencia en el Proyecto de Modernización de la Gestión de Despacho Judicial ha sido altamente satisfactoria, lo que ha sido ratificado por las instituciones del Estado y los organismos internacionales

de cooperación. La introducción de conceptos, procedimientos, nuevos diseños físicos, y el cambio organizacional, se han realizado en un período estricto y de manera ordenada, a pesar de las dificultades que se presentan en todo proceso de cambio. ■

EL SALVADOR

Salvador Menéndez Leal

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, <http://www.cnj.gob.sv>

Alexander Alvarado

Unidad de Informática, Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, aalvarado@cnj.gob.sv

El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) es una Institución administrativa de Derecho Público con personalidad jurídica independiente en el ejercicio de sus atribuciones, así como en lo financiero, administrativo y presupuestario.

El Consejo, como entidad pública perteneciente al sector de justicia de la República de El Salvador, se vio fortalecido en su mandato Constitucional y legal, por motivo de los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República y el FMLN en el Castillo de Chapultepec, México DF, México, el 16 de enero de 1992; y, muy puntualmente, por los entendimientos alcanzados en el Acuerdo de México (27/04/1991).

En razón de los Acuerdos de Paz antes relacionados, se introdujeron subsiguientemente sustantivas modificaciones al texto de la Constitución de la República (1983) en lo atinente al rol que le compete al CNJ. En ese orden, se le confieren fundamentalmente tres grandes mandatos*:

1º) Seleccionar a los Magistrados de la CSJ, de las Cámaras de 2ª Instancia, Jueces de 1ª Instancia y de Paz;

2º) Capacitar a los mencionados funcionarios judiciales y,

3º) Evaluar el desempeño jurisdiccional y administrativo de magistrados y jueces.

En estos tres aspectos, y desde hace un poco de más de media década, el Consejo ha sido favorecido con importantes montos de cooperación financiera y técnica por parte de la comunidad internacional, cooperación que se ha dirigido primariamente a capacitar a los operadores del sistema de administración de justicia (funcionarios ju-

diciales, fiscales, defensores públicos, médicos forenses y otros), en razón de la entrada en vigencia de una nueva normativa penal, procesal penal y penitenciaria en el mes de abril de 1998.

La capacitación técnica sustentada en la asistencia internacional ha influido en diversas áreas jurídicas (por ejemplo en el Derecho Penal, de Familia, Menores, Procesal y demás) y adicionalmente, con los fondos derivados del presupuesto público asignado por Ley al CNJ -aunque insuficiente-, ha permitido un impacto significativo en la transformación del sistema de justicia.

En materia de formación técnica, desde hace aproximadamente un año y medio el Consejo, en coordinación con el Máximo Tribunal, ha implementado el Programa de Formación Inicial para Jueces (PFI), financiado por el Gobierno de El Salvador y por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gracias a donaciones provenientes del Gobierno Real de Holanda, el Gobierno de Suecia, así como de otras fuentes donantes y cooperantes suplementarias (Agencia Española de Cooperación Internacional, USAID, entre otras).

El mencionado Programa de Formación Inicial se orienta a través de una currícula muy cuidadosamente estructurada a preparar a los futuros miembros de la Carrera Judicial. En este momento, precisamente, la Honorable Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Pleno del Consejo, trabajan coordinadamente para diseñar el mecanismo de asimilación de los graduados del PFI a dicha Carrera.

En materia de cambios a los procedimientos judiciales, uno de los más significativos ha sido, sin duda alguna, la introducción de las técnicas de oralidad en el proceso penal. Actualmente, incluso, se ha sometido a consideración de la Honora-

* La actual Ley del Consejo entró en vigencia en el mes de febrero de 1999.

ble Asamblea Legislativa un proyecto para introducir el mecanismo de la oralidad en el proceso civil y mercantil. Por lo consiguiente, el Consejo, a través de su Escuela de Capacitación Judicial (ECJ) desde hace cinco años, ha reforzado la formación técnica en este tema. Complementariamente y reconociendo una sostenida tendencia en la actualidad a desjudicializar los conflictos, se han desarrollando actividades en la temática de la resolución alterna de conflictos (RAC).

Es relevante consignar que las capacitaciones recibidas por los operadores judiciales en las relacionadas áreas jurídicas se han desarrollado tanto en el extranjero como en el territorio nacional (así, delegaciones de Jueces de Sentencia han visitado el Estado Libre Asociado de Puer-

to Rico y operadores en general han viajado a España, Costa Rica y Estados Unidos de América).

Finalmente, vale la pena señalar que el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) es un mecanismo institucional. Su mandato es reconocido en sede constitucional y en su propio estatuto, y se ha convertido en un dispositivo fundamental en el proceso social de construcción de la democracia y en la consolidación del Estado de Derecho en El Salvador. En esa línea, es posible sostener con toda propiedad que en el centro del esfuerzo por el cambio sistémico de la justicia salvadoreña, experimentado sobre todo desde 1998 a la fecha, ha estado involucrado como un verdadero actor protagónico. ■

HONDURAS

Manuel Fortín

Escuela Judicial de Honduras

Las tareas realizadas en la búsqueda de una mejor gestión judicial en el país son variadas, y en ellas participan diversos actores. Un ejemplo de integración es la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, en la que se unen la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Seguridad. Pero este espacio de confluencia se ha expandido en una virtual descentralización a través de la formación de comisiones locales en las distintas regiones del país. En cada una de ellas se repite la participación de las instituciones antes mencionadas.

En el marco de estos programas financiados por el proyecto de Apoyo al Sector Justicia USAID-HONDURAS, se preparó un listado -organizado por grupos de temas- de todos los aspectos del Nuevo Código Procesal Penal que requieren definición, los que fueron analizados para que luego se preparara una propuesta de interpretación.

Asimismo, se definieron los mecanismos para el seguimiento de la puesta en práctica de las figuras procesales y se elaboró un instrumento de recolección de información para el seguimiento. En cuanto a la Unidad Técnica de Reforma (UTR), se brindó capacitación y asistencia técnica al Director y personal de la Unidad para su fortalecimiento.

También se desarrolló y distribuyó el flujograma del nuevo procedimiento penal, al tiempo que se apoyaron la elaboración del proyecto de ley para la transición hacia el nuevo el nuevo Código Procesal Penal, y la propuesta de reglamento de operatividad de la Comisión Interinstitucional.

En materia de capacitación, se realizaron seminarios periódicos sobre temas de justicia para jueces, fiscales, defensores públicos, abogados litigantes y miembros de la sociedad civil. Además, se ofrecieron seminarios para el Colegio de Abogados sobre los sujetos procesales del nuevo Código, y los roles y responsabilidades de cada uno. A la vez, se trabajó en el fortalecimiento de la revista Judicial, poniéndose énfasis en las materias relativas a la transición al nuevo Código, y se creó un sitio web que requirió de la capacitación del personal de la UTR.

Con el objetivo de asegurar la corrección y la uniformidad de la práctica en torno al nuevo Código, se elaboraron cuatro documentos de operación de la práctica jurisdiccional y administrativa: el Manual del Juez de Letras, el Manual del Defensor Público, el Manual de Derecho Procesal Penal y Guías de Procedimientos Administrativos.

Se desarrollaron programas de capacitación de capacitadores con la Escuela Judicial, a la que se le dio apoyo, a través de la metodología de la eva-

luación periódica, para que asuma la actualización y ejecución de los programas. A su vez, se proporcionaron oportunidades de observación de procesos en otros sistemas. Respecto a los defensores públicos, se ofreció capacitación en temas específicos relacionados con la defensa, y se elaboró un estudio de reorganización de la defensa pública.

Con miras a una mejor gestión judicial, se puso en operación el Programa de Post-Grado para la formación de especialistas en Derecho Penal y Procesal Penal, con la idea de brindar a profesores de las Escuelas de Derecho capacitación en métodos y técnicas de enseñanza moderna en el marco de la reforma penal. Además, se ha trabajado en proporcionar a miembros del Grupo de Excelencia Académica conocimientos sobre el nuevo sistema Procesal Penal como parte de la formación de líderes de la reforma, y se elaboró una propuesta de cambio curricular en el área de procedimientos penales en las escuelas de derecho.

Por otra parte, se han realizado esfuerzos para lograr consenso en torno al nuevo procedimiento penal. Así, se planeó la asistencia a una ONG seleccionada para que desarrolle capacidad técnica y conocimiento sobre el nuevo Código Procesal Penal, con el objetivo de que implemente campañas de educación pública. Con esta misma finalidad, se proporcionó información a la sociedad civil y a las instituciones del Sector Justicia por medio del desarrollo y distribución de material de información y educación popular.

Para el desarrollo y mejor aprovechamiento de la infraestructura, se brindó asistencia técnica al Poder Judicial, específicamente en el diseño del nuevo Centro Judicial de San Pedro Sula, así

como en el proceso de unificación de los Juzgados de lo Criminal de Francisco Morazán.

De acuerdo con los requerimientos del nuevo Código, se emprendió la reorganización de los Juzgados Penales, y se elaboró una nueva propuesta de organización de los juzgados de primera instancia, tribunales de sentencia y juzgados de ejecución, identificando sus necesidades de información. A este efecto, se asistió al Poder Judicial en la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas, y se apoyó la creación del cargo de Administrador del Centro Judicial.

En los juzgados piloto y réplica se organizaron los archivos con un sistema de numeración correlativa por año, inventariando los expedientes activos e inactivos para lo cual se capacitó al personal. El archivo, de carácter centralizado, está ideado para funcionar mediante el uso de un ordenamiento uniforme y sistematizado, complementado con herramientas de control que permiten conocer el movimiento de cada expediente y determinar su ubicación -y el usuario que lo tiene en su poder-.

En los mismos juzgados se desarrolló un sistema de seguimiento de casos mediante módulos informáticos de tramitación, consulta, reportes y estadística para el anterior y nuevo Código. Este sistema es un instrumento gerencial diseñado y desarrollado para registrar, controlar y dar seguimiento a la información generada por el proceso penal en cada uno de los Juzgados de Letras que conocen en materia criminal, y que tiene como objeto facilitar el proceso de información, la consulta de casos, el conteo de datos, la generación de reportes estadísticos y la transferencia de información a bases de datos remotas.

PARAGUAY

Marcos A. Köhn Gallardo

INECIP - Paraguay

Desde marzo de 2000, cuando se puso en vigencia plena la nueva norma procesal penal, se produjeron innovaciones en la gestión judicial. Una ley temporal de transición hacia la vigencia del nuevo Sistema Penal, permitió a la Corte Suprema de Justicia, a través de acordadas, la reubicación de los jueces en los nuevos juzgados de garantías, tribunales de sentencia y tribunales de apelación. En este primer momento, aunque las rutinas de los operadores de justicia fueron cambiadas muy profundamente, sólo los tribuna-

les de sentencia se beneficiaron con un nuevo modo de gestionar las causas penales.

Esta decisión permitió que los operadores de justicia no recibieran un impacto mayor que el que producía el cambio normativo, o sea que los juzgados de garantía siguen operando al antiguo modo inquisitorial, con secretarías aisladas, a cargo de un secretario y funcionarios jerarquizados que se ocupan de tramitar los expedientes. Ahora sabemos que esto tiene consecuencias, puesto

que en un poco más de dos años se ha producido un gran volumen de causas en mora. La mayor parte de la mora fue producida en la fase intermedia del proceso, llegando a detectarse causas penales con más de un año en dicha fase procesal.

Sin embargo, los tribunales de sentencia se han beneficiado con un nuevo modo de gestión que implicaba el apoyo de oficinas de servicios generales para dichos tribunales. Estos servicios generales a la gestión, como ser la Oficina de Localización de Personas, Notificación, Citación y Mensajería, la Oficina Administrativa de Sala de Audiencias, la Oficina de Depósito Judicial y la Secretaría de los Tribunales, han permitido que las causas que llegan a juicio oral y público, se realicen en el tiempo legal y que exista un índice bajísimo de frustración de audiencias por ausencia de las partes o los terceros que deben intervenir.

Los juzgados de ejecución, acordada mediante, también se han beneficiado con un nuevo modo de gestionarse, aunque su escaso número no ha permitido, en general, su adecuado funcionamiento. En Asunción sólo existe un juzgado que atiende a unos tres mil internos, de un total de cinco mil internos en toda la República. Los tribunales de apelación no cuentan con nuevos sistemas de gestión, lo que se traduce en mora en el procedimiento.

Desde el año 2001 se viene trabajando en el diseño de un Centro Integrado de Justicia Penal, que desde abril de 2003, se viene implementando en los juzgados de garantía de la etapa intermedia de la ciudad de Asunción. El Centro Integrado ha sido una iniciativa de la Oficina Técnica, organismo técnico de la Corte Suprema encargado de la planificación y puesta en marcha de los procesos de reforma penal. Bajo una dirección de administración y control (Gerencia), reúne a las oficinas que tienen relación directa con el proceso. Se propone un modelo ordenado por procesos y áreas de especialidad. Cuenta con las siguientes oficinas: mesa de entrada y reparto, administración de salas de audiencia, asesoría de pruebas, custodia de expedientes y evidencias, notificación y mensajería, y antecedentes penales. Se concibieron órganos de apoyo, como la Oficina de Control de Gestión, la de Comunicaciones, la de Atención al Ciudadano y la de Enlaces (con las unidades de la CSJ). Se ha propuesto además una Junta de Jueces que eleve propuestas para el ajuste de la organización.

La Defensa Pública no cuenta con planes de mejoría en la gestión. El Ministerio Público se encuentra con procesos de gestión reglados por instrucciones del fiscal general. En estos dos últimos años, el sistema de asignaciones no se ha mostrado transparente a causa de traslados de funcionarios o de reasignaciones de alguna o diversas causas sin apego a los sistemas preestablecidos. ■

EL MODELO CORPORATIVO PERUANO: ORIGEN Y OBJETIVO*

Extracto del CD *Experiencias de reformas a la gestión judicial*, Seminario Internacional, Santiago de Chile, CEJA, 2002.

J. María Elena Guerra Cerrón

Jueza Civil - Corte Superior de Justicia de Lima

A diferencia de lo que se puede creer, el Módulo Corporativo Civil no es una creación de la Reforma Judicial peruana, en todo caso es la adecuación de un modelo recogido por el Banco Interamericano de Desarrollo, en base a la experiencia en diferentes países en los cuales se ha implementado un modelo de Oficina común. Así, este modelo ha sido propuesto a las organizaciones judiciales de América Latina.

El Módulo Corporativo ha sido diseñado para agrupar varios juzgados en módulos que brinden el ser-

vicio de administración de justicia, apoyados por equipos administrativos especializados en su área. Este modelo prevé la separación de funciones jurisdiccionales de las logísticas, la puesta en marcha de servicios comunes de apoyo administrativo a un grupo de despachos, la implantación de sistemas de seguimiento automatizados de tramitación de procesos, el uso de la estadística como herramienta de control y mejora continua del servicio y estandarización de los flujos de los procesos judiciales.

Para cumplir estos objetivos, el nuevo despacho judicial se convierte en un centro de distribución general y aleatorio de documentación, con ventanillas múltiples en mesa de partes para obtención de informes, con modernos terminales de información computarizada para uso directo del usuario; salas para lectura de expedientes; monitores computarizados con la agenda judicial del día; Oficina Centralizada de recepción; Oficina Central de Notificaciones y módulos para el ordenamiento de documentos.

INDICADORES DE GESTIÓN

Extracto de los documentos Estándares de desempeño, National Center for State Courts – Oficina de Asistencia Judicial; e Indicadores y estándares para la mejora de la productividad judicial, Segura, Alfredo, Administrador General del Poder Judicial de Mendoza.

El indicador es una medida estadística que permite describir y evaluar fenómenos cuantitativamente. Es una medida específica, explícita, objetivamente verificable, de los cambios o resultados de una actividad o necesidad.

El mismo debe actuar como disparador, porque al discriminar y presentar diferencias, promueve la reflexión y el estudio de las causas que motivan las mismas. Naturalmente, lo ideal es que cada administración de justicia elabore sus propios estándares de desempeño y esta tarea aparece actualmente como penitencia. Lo que continúa puede servir muy bien de base para facilitarla.

Primeramente se detallan lo producido por el *National Center for State Courts*, “*Trial Court Performance*

Standards”, (NCSC, USAID, BID, Virginia (EEUU), 1990), que debe ser sujeto a revisión para verificar su adaptación al sistema jurídico local.

1. Acceso a la Justicia

Los tribunales deben llevar adelante sus procedimientos judiciales y de toda índole, en forma pública. A tal efecto sus instalaciones deben ser seguras, accesibles y adecuadas para su objetivo. Todas las personas que comparecen deben tener la oportunidad de participar efectivamente, sin inconvenientes o incomodidades indebidas. Los jueces y todo el personal judicial deben ser correctos y considerados en su trato con el público y preservar el respeto que

merecen todos aquellos que comparecen ante los tribunales. El acceso a los procedimientos judiciales y a sus registros, medido en términos económicos, de tiempo o de los trámites que deben cumplirse, debe ser razonable, justo y accesible al público en general.

2. Celeridad procesal

Los tribunales deben cumplir con los pasos fijados por los respectivos códigos de procedimiento en las causas en trámite, y mantenerse al corriente de las nuevas causas que se les adjudican. Deben aplicar práctica y rápidamente los cambios que se introducen en leyes y reglamentos.

[continúa en la página siguiente >>>

Persigue una forma de organización que permita utilizar en forma compartida los servicios administrativos como los recursos humanos, los equipos, locales y demás elementos materiales. Ya no se tiene a un Juez aislado sino compartiendo una oficina común la que atiende los requerimientos y relaciones con los justiciables, desde la recepción de los documentos hasta la provisión de toda la información que se requiera.

Existen muchas opiniones respecto a la paternidad del modelo de Módulo Corporativo. Por un lado se afirma que se trata de un modelo norteamericano, siendo la mayor crítica a éste que se trata de un modelo que no se adapta a las realidades de justicia de nuestro continente. Por otra parte tenemos que el origen sería el llamado

Megadespacho implementado en Costa Rica, sin embargo se sostiene que la inspiración del Nuevo despacho judicial no es de Costa Rica ni de Estados Uni-

dos sino de España, remitiéndose en concreto a un modelo del País Vasco diseñado por el Dr. Paulino Mora.

En Argentina, Bielsa trata el tema de reforma judicial y postula un modelo de Oficina común de tramitación. En República Dominicana ya existe la separación de funciones del Juez y éste cuenta con soporte y apoyo para las labores logísticas y se da el aprovechamiento de recursos con servicios comunes auxiliares de la función jurisdiccional. En Ecuador existe un plan piloto del Módulo Corporativo similar al modelo peruano.

En conclusión no puede precisarse un origen, pero verificamos que, en relación al Módulo Corporativo, Nuevo Despacho Judicial, Oficina Judicial Común o Megadespacho, el común denominador es que se trata de un modelo diseñado para propiciar el cambio en la organización judicial tradicional tendiendo a la modernización para una mejor administración de justicia.

Todo proceso de cambio a nuevos modelos es difícil y el Módulo Corporativo peruano por su singularidad importa una gran tarea de adecuación. En nuestro país, resulta conveniente revisar los aspectos estructurales y funcionales del Módulo y hacer un balance a fin de determinar los aspectos positivos del mismo y corregir las deficiencias que pudieran haberse presentado en el proceso de adecuación, siempre teniendo en cuenta las limitaciones que existen e impiden su óptimo desarrollo y funcionamiento por infraestructura, significativa deficiencia en la provisión de material logístico y recursos humanos.

Definitivamente el éxito del Módulo Corporativo no depende sólo del diseño del mismo, dependerá del necesario compromiso, la identificación de sus ejecutores y la provisión de recursos suficientes para el desarrollo efectivo de sus funciones. ■

3. Igualdad, imparcialidad y congruencia

Los tribunales deben observar fielmente y sin excepción las leyes, las normas reglamentarias del procedimiento y las políticas establecidas. En caso de existir el jurados, deben ser representativos de la comunidad en la que son designados. Los tribunales deben prestar la adecuada atención a las circunstancias relevantes de cada causa particular, pero en las decisiones que adopten en ellas, deben cuidarse por mantener la mayor coherencia posible con las anteriormente adoptadas en conflictos similares, sobre la base de nor-

mas legales sustanciales. Finalmente, los tribunales deben decidir claramente todas las pretensiones procesales legítimas planteadas, establecer concretamente cómo debe cumplirse con lo resuelto y tomar como responsabilidad propia la ejecución de sus decisiones. Por otra parte, deben tomarse las medidas adecuadas de seguridad de los registros de todas las decisiones de importancia de los tribunales.

4. Independencia y responsabilidad

Los tribunales deben afirmar su independencia institucional, pero

mantener buenas relaciones con las otras ramas del gobierno. Deben ser responsables por la búsqueda, asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos. Los tribunales deben advertir el advenimiento de nuevas condiciones y acontecimientos, y anticiparse a tomar las medidas necesarias para ajustar sus procedimientos en lo que sea necesario

5. Confianza pública

Los tribunales y la justicia que imparten, deben ser percibidos como accesibles por el público. El público debe tener confianza en que la gestión básica de los tribunales es con-

ARGENTINA: CAUSAS CON IMPUTADOS NO INDIVIDUALIZADOS. DOS EXPERIENCIAS RELEVANTES

Creación de la Secretaría General de Causas NN para el Poder Judicial de la provincia de Mendoza

Extracto del documento *Diseño, Creación, implementación y evaluación de la Secretaría General de Causas NN para el Poder Judicial de la provincia de Mendoza*, Lic. Marisa Repetto, Administración General del Poder Judicial de Mendoza, CD *Experiencias de reformas a la gestión judicial*, Seminario Internacional, CEJA, 2002.

La Secretaría General de Causas NN (SE.GE.NN) debe su denominación a la conformación del personal. Esta Oficina no tendrá en su staff un magistrado permanente sino que lo conformarán todos los fiscales correccionales y jueces de instrucción de la primera circunscripción simultáneamente y de acuerdo al turno correspondiente.

Tanto en el ámbito de la justicia nacional como en la provincial, los distintos fueros penales se nutren, en gran medida, de expedientes calificados informalmente como NN, es decir, aquellos donde se desconoce a los posibles autores. Se pretende que toda la molestia que significa la entrada, tratamiento y archivo de las causas denominadas NN, se concentre en una sola oficina, liberando a los juzgados de dicho volumen de

causas. De esta manera se optimizará la investigación de los delitos de autores ignorados a través de la utilización de las herramientas informáticas.

La excepción al ingreso de causas en la SE.GE.NN serán las causas que impliquen delitos graves de competencia de la justicia de instrucción (violación, robo agravado, homicidio y desaparición de personas).

El proyecto actualmente transita la etapa de revisión del convenio con el Ministerio de Justicia y Seguridad que permitirá el enlace y trabajo en conjunto con el sistema informático de este poder y el sistema informático policial (SIP).

La Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados en Rosario (provincia de Santa Fe)

Extracto del documento *La creación de la oficina NN de Rosario: Un proceso exitoso*, Chayer, Héctor Mario, Director académico de Fores, CD *Experiencias de reformas a la gestión judicial*, Seminario Internacional, CEJA, 2002.

La Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados de Rosario concentra el

ducida con celeridad e imparcialidad, y que sus decisiones son congruentes. Los tribunales deben ser percibidos por la comunidad como independientes y libres de toda excesiva influencia de otros organismos del gobierno, y como responsables por sus actos.

A continuación se detallan **otros indicadores existentes**, ordenados por variable analizada:

1) Tiempo:

En esta variable pueden considerarse, por ejemplo: la relación entre el tiempo legal y el realmente insumido, la duración del proceso entre sus dis-

tintas etapas procesales, el tiempo insumido por los participantes.

2. Gestión general del tribunal y/o fuero:

A modo de ejemplo pueden mencionarse la tasa de sentencia, los juicios iniciados por magistrado, la tasa de resolución por magistrado y por empleado, la tasa de elevación a juicio por ingresado, la forma de terminación de las causas, la tasa de nulidad.

3. Generales del Poder Judicial analizado:

Resulta interesante remarcar las siguientes variables: la tasa de sentencia, la participación en el presu-

puesto provincial, el costo de cada fallo (sentencias dictadas sobre presupuesto Poder Judicial), el costo de litigar, cantidad de jueces y de defensores públicos por habitantes, tasa de litigiosidad: juicios iniciados/habitantes, tasa de procesados y de condenados, disponibilidad tecnológica y tasa de tecnología incorporada por presupuesto. ■

trámite, la investigación y archivo de todas las causas NN, tanto correccionales como de instrucción, del Distrito Judicial, excepto las que avoque a su conocimiento el juez de turno de manera directa y las competencias que de manera explícita excluya la Corte. Se espera así lograr descomprimir parcialmente a los juzgados en lo penal de instrucción y correccional del distrito judicial de Rosario, hoy muy recargados.

La Oficina, encabezada por el secretario, depende de la Cámara Penal, pero está al servicio de un fiscal designado para ejercer la conducción funcional de las actividades.

El Fiscal juega un rol clave, orientando su labor a detectar posibles prácticas comunes y conexidades entre distintos hechos delictivos, en procura de la identificación de los autores, cómplices o instigadores. En este orden, puede entrevistar a las distintas personas relacionadas con el hecho. Asimismo está facultado para solicitar al juez competente las medidas pertinentes y que requieran de su intervención, y pedir a otras autoridades las medidas que considere necesarias (en particular a la Policía).

Adicionalmente, el fiscal y el secretario son responsables de las tareas de índole administrativo, con apoyo de los empleados de la Oficina.

La intervención de la Oficina, y por tanto del fiscal, cesará con el avocamiento del juez natural de la causa, sea por su propia iniciativa o en el supuesto de que se remita por el fiscal cuando individualice a alguno de los autores, cómplices o instigadores del hecho delictivo. En ambos casos, la causa será remitida de inmediato al juzgado competente, que continuará con la instrucción de la misma.

El proceso de cambio organizacional que condujo a la creación de la Oficina de NN puede ser calificado como un éxito. No sólo por el protagonismo de la Corte y la alta participación de los miembros del Poder Judicial en el proceso, sino también porque al asociarse explícitamente la carga de trabajo a la dotación de personal, se mejoró la eficiencia global de sistema judicial a través de la reasignación interna de recursos. ■

INTRANET Y GESTIÓN JUDICIAL

Extracto de los documentos **Apoyo a la decisión judicial mediante Intranet**, MSc. Hess Araya Christian; **Incorporación de tecnología informática a la gestión jurisdiccional y administrativa en el Poder Judicial boliviano**, Peláez, Carlos, Corte Suprema de Justicia de Bolivia; **El proceso judicial y la electrónica**, Diario la Nación, Argentina; **Internet: Un desafío para el juez**, Guerra Cerrón, María Elena, jueza civil, Corte Superior de Lima; publicados en el CD **Experiencias de reformas a la gestión judicial**, Seminario internacional, CEJA, 2002.

El propósito principal de una intranet es facilitar el acceso compartido a información y otros recursos internos de una organización, así como posibilitar actividades tales como el trabajo en grupo y las teleconferencias. Es posible interconectar oficinas físicamente distantes, utilizando la red pública en conjunto con mecanismos de seguridad tales como la encriptación, para entrelazar diferentes segmentos de la intranet. Una intranet puede mantener conexiones a la Internet exterior, pero sus recursos resultan invisibles a ésta, de la que se mantiene aislada por razones de seguridad.

Entre las opciones de productividad que puede ofrecer una intranet en el terreno jurisdiccional, pueden mencionarse: mejoras en la comunicación interna, mejoras en la coordinación del trabajo en grupo, apoyo a la gestión judicial (facilitando el control estricto sobre los asuntos en trámite), apoyo documental, optimización de los recursos materiales, ayuda en línea y economía de recursos.

Experiencia de la Sala Constitucional de Costa Rica

La intranet se presenta como un instrumento que demuestra su funcionalidad como mecanismo de apoyo a la labor del Tribunal en general.

Algunos de los usos concretos incluyen: el empleo de la intranet como un centro para la difusión y conservación de noticias internas de interés para el personal de la Sala; la conservación y consulta de las actas

de las sesiones de la Sala (mediante un formulario electrónico y un cronograma que se mantiene permanentemente actualizado); consulta de expedientes en trámite y de legislación y jurisprudencia almacenados en el «Sistema Costarricense de Información Jurídica» (SCIJ); difusión de eventos especiales, así como del calendario de audiencias públicas de la Sala; consulta de circulares internas y materiales de ayuda en línea sobre el empleo de algunas de las aplicaciones informáticas en uso del tribunal; difusión de información y documentos de los diversos equipos de trabajo de la Sala.

Experiencia del Tribunal Constitucional de Bolivia

En 1999 con la conformidad del Pleno del Tribunal Constitucional y la cooperación de asesores técnicos costarricenses se realizó el diseño que permitió desarrollar del Sistema de Gestión Procesal. Entre sus características se destaca que: maneja bases de datos dinámicas; realiza el control y seguimiento de todos los datos relativos al ingreso, trámite y conclusión de las causas que a diario ingresan al Tribunal Constitucional; y permite la emisión de documentos, informes, reportes, etc., con las variables que fuesen necesarias. Todo este proceso puede ser consultado por cualquier usuario de la red. Además la red LAN instalada permite el uso de dossier electrónicos que son elaborados en biblioteca conteniendo información relativa al estudio del caso para los abogados asistentes y los Sres. Magistrados.

Igualmente se encaró el desarrollo de sistemas de informática jurídica documental, referentes a legislación, jurisprudencia y doctrina para su uso en la red indicada, evitando que el Tribunal Constitucional tenga que adquirir paquetes de software jurídicos especializados de consultoras o empresas privadas.

Experiencia en Argentina

En septiembre de 2001 los representantes de casi todos los poderes judiciales del país, de la Procuración General de la Nación, de la Defensoría General de la Nación y del Poder Ejecutivo Nacional firmaron el Convenio de Comunicación Electrónica Interjurisdiccional, respondiendo a una iniciativa del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia de la Nación.

El acuerdo fijó que las comunicaciones que deban enviarse entre sí los distintos tribunales del país y los integrantes del Ministerio Público (fiscales, defensores, asesores de menores) se harán por vía electrónica, sin uso de papeles.

Seis provincias -Santiago del Estero, Río Negro, Tucumán, Neuquén, Mendoza y San Juan- están realizando los ajustes técnicos y la capacitación necesaria para ejecutar lo acordado, con el apoyo de la Junta Federal de Cortes y del Ministerio de Justicia de la Nación. El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores) ha tenido una participación decisiva en la elaboración y concreción de este convenio. ■

REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN JUDICIAL EN COSTA RICA

Extracto del documento homónimo, CD
Experiencias de reformas a la gestión judicial,
Seminario Internacional, CEJA, 2002.

Sonia Navarro Solano

*Directora Programa Modernización
de la Administración de Justicia (PJ-BID)*

La administración de justicia de Costa Rica, desde el año 1993, empezó a considerar la necesidad de un remozamiento profundo de su quehacer para contrarrestar la creciente morosidad judicial. Enmarcada en ese propósito, al finalizar el año 1996, se propició un programa piloto de transformación de la gestión judicial. Este puede considerarse demasiado ambicioso, ya que no sólo rompía con algunos paradigmas de la rutina judicial, sino que también apuntaba a considerar, en algunos casos, no pequeños despachos para realizar la prueba piloto, sino un circuito que reuniría aproximadamente la cuarta parte del circulante nacional de asuntos ingresados al Poder Judicial. No teníamos noticia de una experiencia semejante en la región, por lo cual se tomó como referencia, no necesariamente estricta, algunos elementos que se ensayaban con éxito en otras realidades, particularmente la del País Vasco y Canadá.

El programa piloto se ha sostenido hasta la fecha, pese a las luces y sombras que se han cernido en su proceso de desarrollo. Desde el inicio de esta intervención, es importante señalar, que no es ni mucho menos un proceso acabado, agotado, o concluido. Muy por el contrario, es un proceso incipiente, en el que apenas estamos dando los primeros pasos; y, particularmente, extrayendo las primeras lecciones aprendidas. Por lo cual, ser contundente en cuanto al éxito o fracaso del mismo, en primer lugar, creo que sería una conclusión prematura por lo incipiente del proceso y en segundo lugar, arriesgada, por cuanto podría llevar a decisiones igualmente precipitadas. Desde el punto de vista financiero, la inversión fue posible gracias a los recursos extraordinarios que se obtuvieron para este propósito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otra parte, es importante también señalar que el problema más endémico de la justicia, el retardo y la congestión de los órganos judiciales, no podrá resolverse enfatizando unilateralmente alguna de las aristas visibles de la problemática de la justicia, como podría ser, en lo particular, todo el ámbito de la gestión judicial. Por el contrario, los resultados y evaluaciones hasta ahora conocidos

en la mejora de la justicia, apuntalan, indubitablemente, hacia programas de carácter más integral, donde debe continuarse en el proceso también inacabado de superar el sistema inquisitivo, de formalismos, ritos, feudos, procesos escritos, juzgamientos de expedientes más que de personas, verticalismo y rigidez. En fin, toda la gama cultural de corte inquisitivo, todavía fuertemente entronizada en nuestros tribunales, la cual se ampara, a su vez, en una añeja formación positivista que impregna las facultades de derecho y ha hecho realidad y profecía aquella frase con que tituló Novoa Monreal su conocido ensayo «El derecho como obstáculo al cambio social».

Es necesario enfatizarlo, el cambio que conlleva un nuevo enfoque de la gestión judicial es verdaderamente traumático. Si se considera que el proceso que transforma la gestión judicial no es de carácter estructural, sino que se queda en el rediseño de procesos, en la explotación de los sistemas de información, en la recepción de las nuevas tecnologías por parte de la administración de justicia, estimo que equivocamos el camino desde el principio. Los cambios que impactan la gestión judicial, son cambios de un calado profundo, ya que impactan específicamente la cultura, la mentalidad y las rutinas, que han anquilosado por siglos a la administración de justicia y que son justamente las mismas fuerzas que retrotraen los cambios más profundos en materia procesal, a las rutinas anteriores.

Precisamente, todas y cada una de las soluciones que se han ensayado en materia de gestión -desde la incorporación del administrador para coadyuvar con la administración de justicia y el quehacer de la oficina judicial; las aplicaciones informáticas; el reacomodo que ha sufrido la vieja estructura de compartimento estanco de despacho judicial, con su juez, secretario, escribientes, notificadores, por los nuevos despachos especializados y oficinas comunes-, lo que han pretendido finalmente, además de racionalizar funciones, de potenciar las economías de escala, de propiciar la eficiencia, de mejorar el orden, de obtener mayor flexibilidad, de incorporar

indicadores en la administración de justicia y de dinamizar el iter procesal, ha sido, y no es otra cosa, que provocar un quiebre en esa cultura inquisitiva y formalista. Allí el juez no es el director del proceso judicial -ni el juez independiente que requieren las partes-, sino más o menos un todopoderoso sujeto investido de la máxima autoridad, que representa diversos roles opuestos, a veces tímidos, a veces arbitrarios, más allá de los puramente jurídicos, aunque suele delegar éstos y que hoy se siente amenazado por corrientes de nuevo cuño, que a veces no comprende y a veces, efectivamente, no funcionan.

Los aspectos más críticos del proceso fueron, en su momento, la integración del recurso humano en la nueva organización. Esta dividía en algunos casos y juntaba en otros el personal proveniente de esas diversas oficinas. Sin lugar a dudas, el efecto psicológico y los reacomodos organizacionales que esto provocó nunca se previeron. En consecuencia, fue el aspecto que más repercusiones negativas traería al nuevo modelo. De aquí surgió la percepción entre los funcionarios de que existía una imposición para establecer esta nueva organización por parte de la cúpula judicial y que el nuevo modelo, aún sin entrar en funcionamiento, era disfuncional. Estas opiniones, algunas cargadas de prejuicios, así como otras fundadas en situaciones reales, provocaron, y continúan provocando, sesgos y apriorismos en la percepción que se tiene del nuevo modelo, muy difíciles de superar, incluso si contrasta con la evidencia empírica

Los otros aspectos novedosos del modelo fueron: la incorporación del administrador del circuito y administradores por despacho; la desaparición del secretario; la aparición de la figura y funciones de jueces tramitadores y decisores; la separación de los aspectos administrativos de los judiciales; la gerencia de las oficinas comunes por administradores; la unificación de procedimientos y la mayor seguridad jurídica que ello puede ofrecer; las facilidades de información del avance de los procesos -por teléfono, por medio de computadoras a la entrada del edificio o por medio de la web del Poder Judicial-; la creación de una Oficina Centralizada de Notificaciones y la notificación por diversos medios escogidos por la parte (forma tradicional, por casillero, en estrados, por facsímil o correo electrónico); el retiro y depósito de dineros de procesos judiciales en cualquier sucursal del Banco de Costa Rica.

También resultó interesante la figura del Administrador del Circuito y los Administradores asignados por Oficina Judicial. Este nuevo rol en la organización judicial fue también polémico, por cuanto su misión consistía en asumir funciones administrativas, sustrayéndoselas a los jueces a efecto de que éstos se concentraran en la labor estrictamente judicial. Hubo aquí también aciertos y desaciertos en el proceso, los primeros en cuanto a las funciones que el administrador debía ir sustrayendo a los administradores de justicia, los segundos, en cuanto a las cualidades o características que debían tener quienes desempeñaran esa labor.

Otro cambio profundamente polémico fue la eliminación del Secretario Judicial por el Juez Tramitador del despacho. La idea del cambio fue otorgarle a un juez letrado la gestión procesal de los despachos, a efecto de impulsar los procesos con criterios jurídicos, evitar la delegación de funciones, administrar el despacho con la figura del juez como ente principal para organizar la tramitación y los requerimientos de las partes. Hoy puede decirse que la figura del tramitador es un acierto cuando se suma en este servidor competencia y compromiso, en particular cuando se percibe la importancia de dicha labor en el desarrollo de las actividades del despacho.

La reforma judicial emprendida en la gestión judicial, aun cuando es prematuro juzgarla como exitosa, pese a los indicadores positivos que empiezan a surgir, es solamente reitero, una de las aristas que no pueden ser abandonadas en un proceso de reforma de la entidad judicial. Estimo que las nuevas formas de gestión, o la mera tecnología de información asimiladas al campo de la administración de justicia, no salvarán a la justicia.

Pero a su vez, es inadmisibles que la administración de justicia quede paralizada en el modelo organizacional heredado de la cultura inquisitiva, y se pretenda una gestión con prácticas y métodos provenientes de un pasado inexistente y se desprecie, además, todo lo que pretenda evaluar o medir desempeño, aún cuando sea la delicada función de administrar justicia. Por supuesto que estas herramientas deberán integrarse con la razón misma del cambio, con aspectos inéditos en la justicia -tales como la competitividad institucional o la rendición de cuentas-, en una visión y misión de la justicia, que no pierda el norte de ser más accesible, transparente, eficaz y eficiente, para coadyuvar en el proceso de profundización democrático que, en este inicio del siglo XXI, es tarea aun inconclusa de nuestros países. ■

EASTERN CARIBBEAN COUNTRIES

(St. Kitts & Nevis, Antigua & Barbuda, Commonwealth of Dominica, Saint Lucia, St. Vincent & the Grenadines, and Grenada)

Gregory Girard

Court Administrator, Eastern Caribbean Supreme Court.
<http://www.ecsupremecourts.org.lc>

What initiatives for improving judicial management have been undertaken in the last few years? (In the Eastern Caribbean Countries) Describe the nature of the initiatives, who has led them, who has funded them, and their current status. The Eastern Caribbean Supreme Court is a superior court of record for nine countries, six independent states (St. Kitts & Nevis, Antigua & Barbuda, Commonwealth of Dominica, Saint Lucia, St. Vincent & the Grenadines, and Grenada) and three British Overseas Territories (Montserrat, Anguilla, and the British Virgin Islands). Over the last few years there has been significant judicial reform which has been centered in five main areas, which include Administration, Technology Introduction, Court Structures, Procedural Reform, and Quality of Judges. These initiatives have been led by the Honorable Chief Justice, Sir Dennis Byron. Funding for the different initiatives has been obtained from various sources including direct funding by individual Governments, the United States Agency for International Development (USAID), and the Canadian International Development Agency (CIDA). All the reforms have been either directly or indirectly geared towards better Judicial Management. The Administrative reforms have included the introduction of professional Court Administrators in the Court Offices and the Supreme Court Headquarters to permit legally trained officers to become more involved in the judicial process. In addition, at the Supreme Court Headquarters, distinct departments have been established which are headed by trained professionals in the respective areas. These departments include Information Services (including a Statistics Unit),

Information Technology, Human Resources, and Finance. As a tool for better judicial management, the Honorable Chief Justice recognized the role which technology would play to better manage cases and generate information. Commencing in 2000, the Court began the implementation of a Case Management Software package and introduced the hardware to effectively utilize this software. In addition to the individual Governments of the member states, these initiatives have been significantly assisted by USAID. The efforts are ongoing with plans in place to introduce new modules for internet access to case information, electronic filing, interactive voice response, imaging, and jury management. So far the introduction of technology has been concentrated on the High Court. Plans are currently being finalized to introduce similar technology in the Magistrates Courts in the member states with the assistance of CIDA. The Court has also during the last few years implemented its website which in addition to providing general information on the court provides users with information on court fixtures, the courts e-newsletters, and full text of judgments which have been delivered. Another major area where technology is currently being introduced is for Court Reporting. The CIDA project has provided for most of the courts audio recording equipment and has been working to develop necessary training. In addition, USAID has provided assistance by funding the provision of Computer Aided Transcription (CAT) equipment for pilot projects in the member states of the Commonwealth of Dominica and St. Kitts & Nevis. USAID has also funded the training of court office staff from the independent member states in

the use of CAT technology for Court Reporting and they have made plans for the training of staff in transcribing the audio recordings of court proceedings. Plans are currently being made to modify the current Court Structures in order to introduce special divisions including a Family Division, a Criminal Division, a Commercial Division, and a Small Claims Division. Procedural reforms to improve judicial management has included the introduction of new rules of Civil Procedure (CPR 2000) from December 31, 2000. CPR 2000 has facilitated greater judicial management of the court process and permitted the introduction of Appropriate Dispute Resolution (ADR). In October 2002, the Honorable Chief Justice issued a Practice Direction to introduce Mediation as a pilot project in one of the member states. This project has been very successful and plans have started to replicate the activity in the other member states. It is expected that by the end of 2003, mediation will be available in all member states. USAID has provided significant assistance with this activity. Finally, in looking at better judicial management over the last few years the Honorable Chief Justice has taken steps to improve the quality of judges by improving the judicial selection and appointment process, the introduction of Code of Ethics for Judges, and utilizing Judicial Education. In order to assist with the implementation of all the previously mentioned initiatives the court has developed its Judicial Education Institute (JEI) as a vehicle to ensure that all judicial officers and court office staff are provided with the necessary training. Over the last few years, the JEI has conducted a number of sessions in the different member states. ■

Entrevista a Fundación Esquel

Realizada por

Silvina Ramírez (inecip@velocom.com.ar),

Directora Ejecutiva de INECIP y

Sylvia Schulein (ediciones@inecip.org),

Equipo Editorial de Sistemas Judiciales

a

Farith Simon (fsimon@esquel.org.ec),

Director del Fondo de Justicia y Sociedad de la Fundación Esquel.

Fundación Esquel es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, independiente de todo movimiento político y religioso que busca contribuir al desarrollo humano sustentable del Ecuador, al mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y a la construcción de una sociedad democrática y solidaria. Su esfuerzo se ha centrado en constituirse en una herramienta que facilite a la gente ir construyendo sus propias capacidades para alcanzar su desarrollo. En esta dirección, Esquel **forma redes**, con las que se ejecutan en forma directa programas y proyectos; **co-ejecuta proyectos de desarrollo comunitario**, a través de asistencia técnica, recursos no reembolsables, créditos, capital de riesgo y fondos rotativos; **construye capacidades**, elevando el potencial de gestión de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de base; y **promueve la responsabilidad social**, porque considera que las tareas del desarrollo involucran necesariamente a individuos, organizaciones y empresas. Desde su creación en 1990, han promovido la ejecución de alrededor de 350 proyectos que han beneficiado directamente a cerca de 500 mil personas e indirectamente a un millón y medio de ecuatorianos. En este esfuerzo han trabajado conjuntamente con International Youth Foundation, The Rockefeller Foundation, The Synergos Institute, Kellogg Foundation, United Way International, The National Endowment for Democracy, Helinas, European Perspective, Unión Europea, Agencia Española de Cooperación, Children and Youth Partnership Foundation, Fundeso, Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Interamericana, Gobierno Británico, PNUD, Banco Mundial, UNPFA, USAID, Banco Interamericano de Desarrollo, Embajada de los Países Bajos y otras instituciones que operan en Estados Unidos y Europa.

¿Cuál es el origen de la Fundación?

- En la década de los '70, un grupo de economistas y sociólogos que estaban trabajando en el tema general del desarrollo en América Latina se reunieron en Esquel -en la provincia de Chubut, Argentina- con la idea de discutir propuestas de acción más consistentes para la promoción del desarrollo regional. En esa reunión surgió la idea de que en cada país se podrían gestar organizaciones locales bajo una lógica común de promoción del desarrollo. La iniciativa se concreta en los 80'. Reunirse en Esquel fue simbólico, explicaba en todo sentido el sur del continente, entonces -a través de

ese símbolo- se crearon algunas organizaciones con el nombre de Esquel en diversos países. Es más, al inicio se lo conoció como Grupo Esquel, pero no se trataba de un conjunto de organizaciones coordinadas ni relacionadas, sino de personas que tenían un objetivo en común. Hay países donde se desarrollaron más, como en Ecuador, y otros en los que apenas pasaron por una inauguración y un establecimiento inicial.

¿Esas organizaciones siguen teniendo presencia o la Fundación Esquel existe sólo en Ecuador?

- No, existe en otros países, pero con un nivel de desarrollo

institucional diferente. En algunos países sigue siendo un espacio para pocos profesionales donde se dedican más a influir en procesos, en lugar de ser una organización más integral como en el caso del Ecuador.

Dentro de las temáticas que abarca Esquel, ¿hay alguna específicamente relacionada con el tema de reforma de justicia?

- La organización tiene un objetivo más global, donde uno de los temas es el fortalecimiento de la democracia y, dentro del éste, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Hay un momento en que la Fundación Esquel, aún sin haber

trabajado en el tema Justicia, empieza a darse cuenta que una justicia que funciona adecuadamente es un elemento clave en el desarrollo de un país, no sólo para la existencia de la democracia, sino que también para su desarrollo económico. Entonces, Esquel comienza a involucrarse en la generación de nuevas reformas institucionales, a trabajar en el tema de justicia y crea en 1998 un área específica, -aunque ya había trabajado en el sector pero con mayor énfasis en derechos humanos o género, que es una aproximación muy cercana, o con el tema de lucha contra la corrupción.

¿La Fundación Esquel participó en alguno de los procesos de reforma de la justicia?

- Esquel había participado activamente en todos los procesos de reforma institucional en Ecuador – en las diferentes reformas constitucionales y, especialmente, en la reforma del '98-. Digamos que, desde la perspectiva de la reforma institucional de Ecuador, Esquel ha estado presente en casi todos los procesos. Pero, como ya lo señalé, recién empieza a trabajar con el tema Justicia como tal, a partir de 1998.

¿Cuáles son las actuales líneas de estrategia o intervención para alcanzar sus objetivos?

- En este momento tenemos seis áreas de trabajo: 1) programa de desarrollo humano sostenible; 2) impulso a iniciativas empresariales o pequeños negocios; 3) niñez y juventud –con énfasis en el apoyo a las escuelas-, 4) educación cívica; 5) responsabilidad social y, por último, 6) reforma judicial.

¿Cuánta gente trabaja en la Fundación?

- En este momento, hay 44 personas contratadas. Me parece importante decir que tenemos 5 estrategias de intervención: a) generar redes de trabajo; b) cofinanciar proyectos; c) construir capacidades locales; d) fomentar el diálogo y e) promover la responsabilidad social. Entonces tenemos seis áreas de trabajo y cinco estrategias de intervención que, de alguna manera, cruzan todas las actividades que hace Esquel, tanto los proyectos empresariales, como los de desarrollo humano sostenible o los de justicia.

¿Funcionan en todo el país o sólo están trabajando en Quito?

- Esquel ha llegado a tener proyectos en 18 de las 22 provincias ecuatorianas. Hay algunos proyectos nacionales -la mayoría de ellos emprendidos desde Quito-, pero hay varios proyectos en provincias del centro del país -que son esencialmente proyectos en municipios mayoritariamente indígenas-. Pero, claro, la sede de Esquel está en Quito y, si bien tiene un carácter nacional, esto hace que gran parte de sus proyectos se desarrollen allí.

¿Cómo se conforman institucionalmente?

El Presidente Ejecutivo de la Fundación Esquel es el economista Cornelio Marchán. Además, cuenta con un vicepresidente, Boris Cornejo, master en Filosofía del Desarrollo de la Universidad de Cambridge, Inglaterra y un directorio presidido por Jaime Mantilla, gerente general de Edimpres y del Diario Hoy y conformado por personalidades del más diverso origen dentro del país. Entre ellos, el analista político Walter Spurrier; María Dolores Padilla, ex

directora del Programa de Promoción de la Mujer Campesina de Foderuma, Fabián Corral articulista del Diario El Comercio y Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad San Francisco, Peggy Dulany, presidenta del Directorio del Synergos Institute de Nueva York, varios dirigentes empresariales y ex funcionarios políticos. Tiene un directorio plural que es el que define las políticas institucionales.

Una de las estrategias de intervención o del funcionamiento de la Fundación es el co-financiamiento. Esquel es una organización receptora de fondos y que, a su vez, financia otros proyectos ¿cuál es la dinámica?

- El proyecto más grande que nosotros tenemos sobre reforma de la justicia está financiado por la AID. En el año 1998, la AID sacó a licitación un proyecto para el sector en algunas áreas. Una de ellas era el fortalecimiento institucional de las organizaciones que trabajaban en democracia con las que la AID actuaba en Ecuador; otra era de justicia, en la idea de construir estas alianzas con las organizaciones, y un área de financiamiento de proyectos. Esquel gana el concurso y firma un convenio de cooperación con AID. En función de este convenio con la AID, se diseña lo que se llama el Fondo de Justicia y Sociedad. Entonces, Esquel trabaja en el tema de justicia combinando dos estrategias. El objetivo es promover la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma y modernización de la justicia, para esto tiene una estrategia de establecimiento de alianzas y otra de financiamiento de proyectos de organizaciones. Esto último es el sentido del Fondo de Justicia y Sociedad. Este tiene, a su vez, dos modalidades: una que se ha llamado “abierta”, o sea, el financiamiento de las iniciativas de la sociedad civil y otra más reducida que se

llama “concurso de algunas iniciativas”. Hasta ahora se han financiado 35 proyectos en muchas áreas. Al inicio era un fondo más abierto, apoyaba la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, entonces el espectro de iniciativas que financiaba era mucho más amplio -aquellas relacionadas con derechos humanos, reformas normativas sobre el tema de violencia doméstica- pero, progresivamente en estos últimos años, hemos ido acortando y cerrando cada vez más el campo, especialmente para poder medir los impactos. Sobre todo porque nos parece que con dos o tres objetivos muy precisos, resulta más claro analizar cuál es el impacto.

¿Y dónde centraron esos objetivos?

- Ahora tenemos algunas áreas donde se combinan esas estrategias. Una se centra en el tema de la aplicación de la reforma procesal penal. Decimos reforma procesal penal porque estamos de acuerdo de que el cambio del sistema no sólo es necesario, sino que también hay que mantenerlo. Creemos que el Código de Procesamiento Penal tiene algunas deficiencias, entonces uno de nuestros objetivos es la reforma procesal penal. Otra área, se centra en el acceso a la justicia en materia penal, por la gran debilidad existente en la defensa pública. Una tercera, es la de independencia judicial, donde estamos actualmente buscando mecanismos para que esto se logre. La cuarta es la de transparencia, la cual consta de dos partes: acceso a la información y desarrollo de mecanismos de lucha contra la corrupción con participación de la sociedad civil. La mayor parte del Fondo está destinada a la justicia, al tema de corrupción, y una parte pequeña -pero a la vez relevante- para la organización.

El convenio con AID tiene algunas condiciones, ¿han sen-

tido que AID sugirió una agenda determinada de acciones o han podido manejarse libremente con un convenio de cooperación estándar pero asignando los fondos a los proyectos que ustedes consideran relevantes?

- Las relaciones se basan en un respeto institucional mutuo, acordamos las áreas de trabajo, producto de un proceso de discusión de los temas de interés común y de importancia para el país. Pero en lo que se ha trabajado mucho y de acuerdo con AID-Ecuador es que para definir los planes de trabajo, generalmente, se da un proceso de discusión previo con algunas personas o sectores, no sólo es un tema que se define entre Esquel y AID, sino que se ha discutido con otras organizaciones para determinar dónde poner mayor énfasis. Es un proceso de negociación, donde AID ha sido altamente respetuoso de la independencia institucional. Nosotros hemos sentido una buena comunicación y conexión entre los objetivos de la AID y Esquel, y que la producción de los programas, respetando nuestra independencia institucional, han sido consecuentes con los objetivos que AID se propuso en la reforma judicial en Ecuador. Además, la discusión de los objetivos no se centró exclusivamente en el diálogo entre ambas organizaciones, sino que fue ampliada a la participación de otras. Esto permite recoger demandas concretas compartidas por varios sectores, por ejemplo, la demanda de las organizaciones y de sectores cercanos a la reforma procesal penal giraba en torno a la inexistencia de un espacio que coordinara la aplicación de la reforma. Eso se convirtió en una acción concreta para nosotros: la búsqueda de la creación de una comisión de implementación de la reforma y el apoyo a esa comisión. Ello surgió de una demanda concreta.

¿Cómo se inscriben en el espacio político-institucional del país?

- Esquel es una organización bastante reconocida en términos de que ha tenido una participación en algunos temas muy importantes de los últimos años, sobre todo a partir de promover el diálogo y por su presencia en los espacios de reforma institucional. Esquel tiene una presencia muy fuerte en varios temas -por ejemplo, la lucha contra la corrupción-. Eso se ha capitalizado, de alguna manera, en el tema de reforma de la justicia, Esquel es una organización que posee un alto nivel de credibilidad. Nosotros trabajamos a través del planteamiento de ciertos objetivos y, a veces, dejamos de lado lo que podría tener una mayor visibilidad pública -en el sentido de acudir a los medios de comunicación para conseguir que esos objetivos se cumplan-. Nosotros nos mantenemos en el equilibrio de la crítica y el colaboracionismo con el Estado, en el sentido de que creemos que una organización responsable no sólo debe criticar sino que debe aportar soluciones. Ello explica gran parte de la credibilidad que tiene Esquel. La Fundación ha estado trabajando en algunos de los derechos políticos más relevantes, y no lo ha hecho sola, sino con otras organizaciones, y ello se debe a que una de las prácticas de Esquel, como se dijo antes, es trabajar bajo la concepción de alianzas.

- En ese sentido, ustedes son miembros de la Red Interamericana para la Democracia, también son miembros de la Red de Organizaciones para la Sociedad Civil -que promueve el CEJA-, ¿cuál sería su reflexión acerca del trabajo de Esquel en estas redes?

- Yo conozco con detalle la Red del CEJA, la otra la conozco menos porque no trabajo en el área. Primero, una convicción de Esquel es que la única manera de fortalecer la capacidad de trabajo es uniéndose a otros. Unirse a otros a veces significa dejar de lado algunos temas de interés institucional, pero nos parece que, a largo plazo, los objetivos son más importantes que las instituciones, que uno tiene que aceptar que en espacios colectivos hay que ceder parte de protagonismo a favor del proceso. Entonces, estamos comprometidos en los dos procesos, especialmente en el de justicia, al margen del membrete institucional, que es una de las cuestiones que, en los últimos años, ha permitido que Esquel ganara más confianza como para poder, por ejemplo, promover espacios de colectivos como la Red de Justicia en Ecuador o la Coalición Nacional por la Justicia, este último es un espacio que cuenta con la presencia de diversas personalidades del más distinto origen ideológico, para que trabajen por el tema del mejoramiento de la justicia como un objetivo del país y no exclusivamente de los sectores políticos o de los grupos de interés, porque partimos en estos procesos que Esquel es un generador o catalizador de proyectos y no necesariamente el protagonista de los mismos.

¿De qué se tratan los proyectos en relación al emprendimiento?

- Hay un área de Esquel que promueve la responsabilidad social empresarial. Esquel considera que ello es muy importante, sobre todo el tema del cumplimiento de un mínimo de estándares éticos, de compromiso de las empresas privadas en el tema del desarrollo social. Todo ello, se considera que debe ser fomentado. Además tiene otra área, más empresarial, que abarca el financiamiento de

iniciativas microempresariales, financiando directamente empresas que tengan impacto en el mejoramiento de vida de las comunidades.

- Algún otro proyecto que desees destacar...

- Sí, en este momento una de las estrategias es favorecer la participación de la sociedad civil en la reforma judicial. Estamos trabajando en el mecanismo del Fondo y en algunas acciones directas. Por ejemplo, estamos trabajando con el Consejo Nacional de la Judicatura en el fortalecimiento de su Oficina de Quejas que es el que tramita todas las quejas administrativas contra los jueces y funcionarios judiciales. Hemos llamado a concurso, por petición del presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura, para el diseño del sistema de evaluación de jueces en Ecuador. Además, también estamos trabajando en apoyo a la Comisión de Aplicación del Código de Procedimiento Penal, apoyando el desarrollo del plan de implementación del Código, paralelamente a otras acciones directas con las organizaciones, como con la Coalición Nacional por la Justicia o las Redes de Justicia. Entonces, esta combinación entre promover que la sociedad civil sea la que asuma proyectos específicos y que sea propositiva en el establecimiento de políticas públicas -porque esa es otra cuestión fundamental para Esquel, incidir en el establecimiento de políticas públicas.

¿Cuál sería tu evaluación, desde que comenzaron a actuar en el tema de justicia hasta la actualidad, con respecto a los vínculos establecidos entre las acciones de Esquel y los cambios efectivamente producidos?

- Yo creo que cada vez aparecen más cambios, pero al ser proce-

tos colectivos asumimos que los hemos apoyado. Primero hubo una época de posicionamiento de Esquel en el tema de reforma de la Justicia, que estaba marcada fundamentalmente en el apoyo a proyectos. Entonces, al inicio, Esquel estuvo más vinculado a generar credibilidad en el tema de reforma de justicia -nuevamente aclaro que no hay que decir Esquel, sino las alianzas que se han desarrollado alrededor de este proyecto-. Ahora estas alianzas han logrado producir cambios importantes, desde empezar a discutir el tema de la acción organizada del Código de Procedimiento Penal o fomentar el reconocimiento de los servicios de defensa legal de la sociedad civil como servicios importantes para defensa pública en materia penal. Pero no es Esquel, sino la sociedad civil, donde Esquel tiene un papel como las otras organizaciones. Entonces hay muchos cambios en los que ha incidido Esquel, o ha tenido la posibilidad de influir, con otras organizaciones. Además, nosotros nos consideramos parte de un proceso, y ese es un mandato nuestro. En los últimos 5 años ha habido cambios muy importantes, el tema de la elaboración del Código de Procedimiento Penal que, en parte, se hizo con la metodología del CEJA y eso significó un valor muy alto al participar en un proceso de red regional. El haber tenido acceso a la metodología y poder ver como se había realizado en los otros países para hacerlo en Ecuador ha sido algo que nos ha dado una ganancia muy alta y realmente nos ha permitido colocar en la mesa del país algunos temas esenciales para la reforma. Eso es una muestra de que estos espacios, más allá de las declaraciones, pueden y tienen efectos concretos. ✂

INDEPENDENCIA, RESPONSABILIDAD, COMPROMISO

Una entrevista a Perfecto Andrés Ibáñez

Realizada por

Juan Enrique Vargas Viancos

(juan.vargas@cejamericas.org), Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y **Alberto M. Binder** (inecip@velocom.com.ar), Vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales

Perfecto Andrés Ibáñez es actualmente miembro del Tribunal Superior de España. Ha sido uno de los fundadores del movimiento **Jueces para la Democracia** y ha publicado numerosos libros y ensayos sobre el gobierno, el Poder Judicial, la organización judicial y el derecho penal y procesal penal. (andber@inicia.es)

NOTA DE REDACCIÓN: *La construcción de sistemas judiciales en los que los jueces puedan ser independientes y, por tanto, se preserve la imparcialidad (condición primaria del ejercicio de la judicatura) es una tarea tan ardua como urgente. Con seguridad esa construcción requiere lucidez, tenacidad, responsabilidad y compromiso. De todo ello Perfecto Andrés Ibáñez es un ejemplo que queremos destacar: en él se conjugan el juez, el pensador y el luchador en una amalgama tan personal como emulable. Nuestra revista busca mostrar al lector la complejidad del proceso de reforma judicial y esa complejidad se compone de diversos elementos entre los cuales el factor personal muchas veces hace la diferencia.*

Solemos tener una visión de la independencia judicial como capacidad de resistencia, es decir, de oponerse a las presiones (del poder político, de la prensa, de los grupos económicos, de las mayorías, etc.) y no se insiste tanto en la independencia como el resultado de la acumulación de poder del Poder Judicial. ¿Cómo encaminar nuestros Poderes Judiciales a esa construcción de un poder autónomo y cuál sería una estrategia?

La “capacidad de resistencia a presiones” a que te refieres como connotación de la independencia judicial es, en efecto, un tópico, pero también y antes un verdadero rasgo genético del principio, cuya afirmación histórica como tal se ha producido merced a la

limitación del ámbito de las instancias de poder *tout court*; es decir, frente a ellas. Pero la experiencia demuestra que es, asimismo, una señal de identidad de cualquier ejercicio de jurisdicción. El juez debe ser siempre independiente frente a alguien, y su presencia y su intervención aportan un inevitable coeficiente de tensión, que puede ser máxima cuando incide sobre situaciones de poder económico, político o mediático, formal o informal, en garantía de derechos. Un caso paradigmático es el de los procesos por corrupción que han tenido como escenario multitud de países en momentos recientes.

Ahora bien, no hay independencia frente a (quien corresponda) si el juez o tribunal no gozan de una posición de autonomía suficientemente garantizada. En el caso del juez,

tener poder es hallarse en condiciones estatutarias de ejercer la jurisdicción *erga omnes*, sin otras limitaciones que las legales. A salvo, por tanto, de presiones externas y también de las que pudieran provenir de la propia organización judicial. El regular desarrollo de este cometido reclama la existencia de una institución constitucional de garantía, diferenciada del *Estado-aparato*, con el poder imprescindible para preservar el ámbito de ejercicio de la jurisdicción.

En este sentido, yo diría ¡cuidado con la acumulación de “Poder Judicial”! que sugiere la necesidad en ese ámbito de una institución de contrapeso político en sentido fuerte, *parte activa* en las relaciones de poder, que se proyectaría también como tal sobre los propios jueces. La *acumulación* debe ser de capacidad o aptitud para

poner coto con eficacia a cualquier intento de invasión del ámbito de la jurisdicción; para garantizar el ejercicio de todas las acciones judiciales debidas por razón de legalidad.

Como indicación estratégica en la materia, creo que se impone un gran esfuerzo discursivo de parte de los sectores sensibles de la cultura jurídica. Y tendría que estar dirigido a implicar a los jueces en un serio debate sobre su oficio, para moverles a hacer un uso convincente de su poder jurisdiccional, capaz de contribuir a formar la necesaria demanda social de fortalecimiento de la jurisdicción.

¿Cuál es la situación en España y en Europa, en general, en este aspecto?

En Europa no soplan ahora los mejores vientos sobre la justicia. Creo que está en marcha una reacción al respecto, pilotada por la misma clase política que ha sentido en carne propia los efectos de la independencia judicial en los procesos contra imputados excelentes. Italia, país paradigmático en tanto que avanzada del mejor constitucionalismo del Poder Judicial, es ahora, con Berlusconi, el primer foco de riesgo de una regresión de consecuencias impredecibles.

Es común en esta región entender la independencia judicial fundamentalmente como independencia -o una suerte de posición de igualdad- entre los Poderes Judiciales y los otros poderes del Estado. Entenderla más como independencia institucional, que personal de cada juez. Ese proceso ha generado instituciones judiciales con grados mayores de autonomía, pero ello no necesariamente ha revertido en mayores grados de independencia para los jueces individualmente considerados, fundamental-

mente por la fuerte jerarquización de esas corporaciones judiciales. ¿Es inevitable este proceso dada la estructura de nuestros sistemas judiciales, que compartimos con España: jueces profesionales y un sistema fuertemente jerarquizado?

En los países de Europa continental y su ámbito de influencia la independencia judicial se ha concebido tópicamente como autonomía de la institución en su conjunto, pues lo cierto es que los jueces, tras un *cuidadoso* proceso selectivo, permanecían *secuestrados* dentro de aquella, presos de la férrea estructura jerarquizada de la *carrera*. Es decir, empujados inexorablemente hacia arriba por la necesidad de promocionarse profesionalmente para ganar en prestigio y mejorar económicamente, del único modo posible: acomodando miméticamente sus criterios y actitudes profesionales a las indicaciones y expectativas del vértice. Así, la independencia *interna* resultaba objetivamente excluida. Pero también la independencia *externa*, esto es, la de la institución como tal, en última instancia gobernada por el Ejecutivo, a través de un Ministerio de Justicia.

Es verdad que en algunos países americanos se han dado Cortes Supremas más o menos formalmente desvinculadas del Ejecutivo, pero siempre con un alto grado de integración en el sistema político por otros cauces no menos eficaces en el plano del control, con similar resultado. La mejor prueba es que nunca, o raramente, han representado un momento de afirmación del derecho frente al poder, desde la independencia han seguido a éste fielmente en los procesos de degradación autoritaria, insertándose en ellos con la mayor funcionalidad; y, por supuesto, han gobernado con mano de hierro a los jueces para neutralizar cualquier atisbo de independencia.

Este modelo tiene alternativas e incluso admite versiones atenuadas, todo condicionado a que se den determinados cambios. Uno esencial es la separación de la dimensión político-administrativa, es decir, del *gobierno* de la magistratura, de la propiamente jurisdiccional, encomendando la primera a una institución del perfil del Consejo Superior italiano, lo que siempre desactiva en alguna medida ciertos mecanismos de inducción a la fidelidad y al conformismo. Otro es desactivar, además, el propio sistema de carrera.

¿Cómo ha enfrentado su país el desafío de la independencia interna de los jueces?

España puede ser un ejemplo —no entusiasmante, con todo— de cómo sin dar el paso a una opción netamente alternativa al modelo *heredado*, la introducción de algunos cambios repercute en la calidad de independencia del juez. Aquí, el Consejo (hoy de elección parlamentaria en su totalidad) está muy politizado en sentido partidocrático y la carrera existe como tal; pero la jurisdicción se encuentra claramente separada de la esfera del gobierno de la magistratura, el acceso a la misma se produce por un sistema de selección por conocimientos, sustancialmente objetivo, los jueces gozan de plena inamovilidad y la discrecionalidad sólo se ejerce para la provisión de ciertas plazas (presidencias y Tribunal Supremo). El resultado es que existe una alta tasa de independencia, que ha hecho posible, por ejemplo, sentar en el banquillo a sujetos públicos con altas responsabilidades de gobierno y llevar a término importantísimas causas por corrupción.

Los grados mayores de independencia y el poder que entrañan, muchas veces limitan la capacidad de control, sobre todo tratándose de funcionarios inamovibles en sus cargos. ¿Ante quién y cómo deben responder los jueces? >>>

Jueces para la Democracia

Jueces para la Democracia nació como una corriente de la Asociación Profesional de la Magistratura (APM) el 28 de Mayo de 1983. Los antecedentes más remotos están en la rica experiencia de **Justicia Democrática**, como búsqueda de un espacio cultural en el que pudieran convivir el compromiso con los valores de la democracia y el ejercicio independiente de una jurisdicción digna de ese nombre.

Los antecedentes más inmediatos, una vez reconocido y ocupado de hecho ese espacio, nos sitúan en los primeros momentos de la transición. Cuando el vértice judicial, ungido todavía de franquismo -no por residual menos resistente- pactaba desde su acrisolado apoliticismo con la derecha política el establecimiento de un límite mínimo del 15% de los jueces para constituir asociaciones.

De este modo, desde 1980 a 1983, el entonces llamado sector progresista de la judicatura, tuvo que hacer su particular travesía del desierto en la APM. Este sector funcionó encasillado en una organización interna regida por el principio mayoritario puro, refractaria a la aceptación del pluralismo, que accedió a abrirse finalmente no por razón de principio, sino a raíz de la victoria socialista y por lo que temían pudiera suceder. Así, la APM aceptó la existencia de corrientes en su interior.

En su asamblea constituyente, **Jueces para la Democracia** acordó por unanimidad algunos rasgos identificativos: trabajar por una organización judicial realmente funcional a los valores superiores del ordenamiento constitucional «libertad, justicia, igualdad y pluralismo político» y por la democratización de la «carrera judicial»; reivindicación de la crítica interna/externa y de un tipo de juez comprometido con la realidad de la *polis*; con independencia frente al poder y apertura a la sociedad.

Jueces para la Democracia constituye hoy una presencia crítica y viva dentro de la magistratura, entendida ahora en una dimensión internacional. De ahí sus trabajos e informes en materia de reformas legales y sobre cuestiones técnicas de interés para la organización judicial. Y también su participación en **Magistrados Europeos para la Democracia y las Libertades (MEDEL)** y su proyección en América Latina para la difusión de este movimiento.

Asociación Jueces para la Democracia

Calle Núñez Morgado 3 y 4
28036 Madrid

Tel: 91 314 19 64 y 91 314 01 38

Fax: 91 314 27 52

Mail: info@juecesdemocracia.es

Página Web: www.juecesdemocracia.es

>>> La independencia, es cierto, comporta inmunidad frente a cierto tipo de controles. Es así y difícilmente podría ser de otra manera, puesto que con ella se trata de poner a un sujeto institucional a salvo de determinadas interferencias, en el desarrollo de su actividad. Pero la vigencia del principio no está reñida con todo tipo de fiscalización. Por el contrario, la correcta inteligencia del mismo como función de determinados valores constitucionales, demanda una fuerte exigencia de responsabilidad. Pero responsabilidad, exclusivamente, por los incumplimientos profesionales, es decir, los que se dan en el ejercicio de la función, en perjuicio del justiciable.

Ahora bien, ocurre que esta clase de responsabilidad realmente no se ha exigido nunca. Por el contrario, en las magistraturas históricas (y podría decirse que, sin demasiadas excepciones, también en las actuales) ha funcionado una suerte de pacto implícito de los jueces con sus órganos de gobierno: inmunidad frente al exterior a cambio de sumisión política.

La responsabilidad judicial en el sentido más propio, la disciplinaria, debe ser tratada con rigor técnico en la definición de los supuestos y con un cuidadoso régimen de garantías en la exigencia, a fin de asegurar su eficacia y también de evitar que sea utilizada como un medio de presión sobre los jueces. Creo que un órgano adecuado para su exacción debería responder al modelo mixto del Consejo Superior de la Magistratura italiano (integrado por jueces y juristas de designación parlamentaria).

Desde luego, debe excluirse cualquier posibilidad de exigencia de responsabilidad política en sentido propio. En esta materia sólo cabe, a mi juicio, la de carácter difuso ejercible a través del juicio de la opinión pública.

Se impone un tratamiento muy matizado de la responsabilidad civil, limitada a los casos de actuaciones dolosas pues, de lo contrario, cualquier opción jurisprudencial innovadora sería una insoportable fuente de riesgo, lo que llevaría a los jueces a eludir sistemáticamente actuaciones de esa clase, indisociables de un ejercicio comprometido de la función.

En materia de responsabilidad penal no veo ninguna especificidad, fuera de la general exigencia de taxatividad en la tipificación de los supuestos. Obviamente, su conocimiento deberá corresponder a la jurisdicción ordinaria; y creo que en cuanto a la iniciativa, naturalmente abierta a cualquier eventual perjudicado, tendría que producirse mediante querrela suficientemente fundada.

No se me oculta que en el tratamiento práctico de estos asuntos ha pesado siempre un fuerte lastre de corporativismo. Pero es claro que es un fenómeno genéticamente ligado al modelo organizativo que habría que transformar, pues se trata de efectos subculturales inducidos por éste.

¿Lesionan los sistemas de evaluación de desempeño la independencia judicial?

En fin, los sistemas de evaluación pueden ser también un arma de doble filo, según su uso. Yo creo que, una vez acreditada la capacidad para acceder a la jurisdicción, el modo más correcto de ejercer un control de calidad de la actividad es hacer un seguimiento regular de la misma. Es decir, realizar visitas de inspección periódicas a todos los organismos judiciales, a fin de evaluar si se practica la inmediación en la gestión de los procesos, si se dictan personalmente y se motivan las decisiones, si se cumplen los plazos, si se atiende de forma adecuada a los justiciables, si se respetan los horarios; si el rendimiento se ajusta a módulos racionalmente prefijados, dando, obviamente, a los incumplimientos el tratamiento disciplinario que corresponda. ✂



Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala*

Luis Pásara

Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F.

luis.pasara@cide.edu



At the end of 1996, the Guatemalan government and four guerrilla groups under the URNG front -Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca- signed the last accord of a series aimed at putting an end to three decades of armed conflict. The subject of Justice received careful consideration in the written accords that, as a whole, proposed a deep transformation in the Guatemalan society and State. This article offers a general overview of justice in this country before the peace process started, a synopsis of the pledges agreed concerning justice, and focuses attention on the gains made during the five-year period after the final accord was signed. After considering the components of institutional changes, the main challenges to the transformation of justice in Guatemala are explored.

Introducción

A fines de 1996, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron el último de una serie de acuerdos destinados a poner término a más de tres décadas de conflicto armado interno. El tema de la justicia cobró un lugar destacado en el texto de los acuerdos que, en conjunto, propusieron un cambio profundo de la sociedad y el Estado guatemaltecos. Se ofrece aquí una visión de la justicia existente en Guatemala antes de la firma de los acuerdos de paz, se resumen los propósitos de los principales compromisos acordados entre gobierno y guerrilla, y se pone atención a los logros alcanzados durante los cinco años siguientes a la firma de los mismos. Examinados los factores de cambio institucional, se esbozan los principales desafíos que enfrenta la transformación del sistema de justicia.

De una tradición a los acuerdos

Al año siguiente de firmarse la paz, en 1997, una encuesta, encargada por la Comisión de Modernización del Organismo Judicial a Aragón & Asociados, midió las percepciones existentes acerca de la justicia: 88% de los entrevistados, en una muestra de mil personas en todo el país, consideraba que la administración de justicia era 'inadecuada'. Preguntados acerca del nivel de gravedad del problema, tres de cada cuatro entrevistados le asignaron el nivel más alto: 'muy grave' (Comisión de Modernización del Organismo Judicial 1997: 15). Asimismo, cuatro de cada cinco ciudadanos admitieron tener un bajísimo grado de confianza en el sistema, o no tenerla en absoluto. En noviembre de ese mismo año, un sondeo de opinión de Borge & Asociados preguntó a los encuestados si era fácil o difícil llevar un caso ante el juez: 88% lo estimó

* Este tema fue objeto de una presentación preliminar en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, julio de 2002, e integra, como parte de un capítulo, el libro del autor *Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala*, de próxima publicación. El trabajo de investigación fue auspiciado por el US Institute of Peace y la Fundación Soros. Para el mismo, fueron entrevistadas 42 personalidades como informantes calificados; algunas de sus opiniones recogidas aparecen citadas en el texto.

difícil. Además, sólo 5.2% del total estimaba que la corrupción en el sistema no era alarmante, nueve de cada diez creían que es mejor un arreglo que ir al juez y entre 116 entrevistados sólo uno consideró que los jueces aplican correctamente la ley.

Opiniones negativas y expectativas pobres contaban con asideros en la experiencia guatemalteca, por lo demás compartida con otros países centroamericanos. Históricamente, la justicia guatemalteca exhibió algunas características comunes con la justicia en Honduras, El Salvador y Nicaragua; entre ellas, y como una de las de más relevantes, un sistema de nombramientos judiciales legalmente renovable, y políticamente renovado, luego de cada elección presidencial y legislativa. Hasta hace pocos años, en varios países de la región, este mecanismo estaba institucionalizado, incluso a través de normas constitucionales.

Como resultante del funcionamiento de tal sistema, en todos esos países la falta de independencia judicial se convirtió en usual: salvo excepciones, jueces y magistrados debían el favor del nombramiento a algún poderoso, a cuya disposición quedaban en el ejercicio del cargo. Una segunda consecuencia –menos obvia que la primera pero igualmente grave– fue la mediocridad severa de quienes, bajo tales condiciones, aceptaban ejercer la función judicial. En términos del Estado de Derecho, la suma de falta de independencia y mediocridad profesional anuló una de las funciones más importantes que son propias del poder judicial: actuar como contralor legal del ejercicio del poder.

Sin embargo, deben destacarse dos rasgos propios del caso guatemalteco. El primero es que, dado el predominio de la fuerza como forma de resolución de conflictos en el país, la justicia quedó situada en una condición marginal. Esta suerte de desplazamiento del papel de lo judicial provino tanto de quienes controlan el poder –mediando o no para ello la ocupación del aparato del Estado– como de los particulares, que tienden a resolver sus diferencias mediante las amenazas o el recurso a la violencia, en lugar de apelar ante un tercero –

acerca de cuya imparcialidad albergan sospechas– para que, en virtud de un poder conferido por el Estado, resuelva sus conflictos. Esta marginalidad de la justicia se ha expresado en muy diferentes carencias y limitaciones: desde el hecho de que ser juez ha sido una ocupación profesional casi despreciada socialmente, hasta la desatención presupuestal sistemática del Estado hacia el Organismo Judicial (OJ). No es de sorprender que el monto del presupuesto nacional resultara escaso y que, por ejemplo, hasta hace unos años no se dispusiera de fondos incluso para contar con un juzgado en cada municipio (Comisión de Modernización del Organismo Judicial 1997).

La segunda característica propia de Guatemala es más grave. Como consecuencia de que desde el gobierno no se recurrió a los jueces para sancionar los actos ilegales que amenazaban el orden constituido, la represión de los mismos se desarrolló al margen de la ley. Así, durante un largo período, mientras en el país ocurrían atrocidades organizadas por las autoridades, la justicia miró hacia otro lado. Este perfil quedó registrado de manera elocuente en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, en el que un pormenorizado análisis del papel desempeñado por la justicia concluye:

“El fracaso de la administración de justicia guatemalteca en la protección de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno ha quedado clara y plenamente establecido, a la vista de miles de violaciones de derechos humanos registradas por la CEH que no fueron objeto de investigación, juicio ni sanción por el Estado de Guatemala [...] en numerosas ocasiones los tribunales de justicia actuaron directamente subordinados al Poder Ejecutivo, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondía”. (Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999 III: 113-114).

Esa experiencia institucional pervive como una herencia histórica en la administración de justicia. En 1997, un estudio encargado por la Comisión de Modernización estableció que la cuarta parte

de jueces y magistrados tenían más de 21 años en la institución y otra cuarta parte tenían más de 15 años. Esto significa que, cuando menos la mitad de quienes en esa fecha tenían, por encargo del Estado, la capacidad de resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, fueron reclutados por, y “criados” en, un aparato judicial con una trayectoria institucional viciada. Esta herencia viva de la peor etapa institucional de Guatemala, es fundamental de cara al “cómo” de una reforma que debería plantear medidas adecuadas para reemplazar progresivamente a ese personal.

Múltiples diagnósticos y evaluaciones realizados sobre el sistema judicial de Guatemala, han puesto creciente énfasis en sus diversos problemas: falta de acceso, inexistencia de procesos abiertos de reclutamiento, decisiones influenciables, recursos humanos y financieros inadecuados para su tarea, carencia de planificación y deficiencias graves de organización, entre las principales. Sin embargo, realizados tales trabajos por entidades externas o grupos académicos con poco impacto en el debate público, quedaron relegados al ámbito de manuscritos o textos fotocopiados en pocos ejemplares. Este hecho dio lugar a que en el país el tema de la justicia fuera objeto más de malestar que de propuestas.

Entre los pocos planteamientos formulados, hasta antes de que los acuerdos de paz se ocuparan del tema, se destacan el que surgió de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) (Fundación para la Paz, la Democracia y el Desarrollo 1994), y el ofrecido por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF 1995). Ambos fueron realizados en 1994 y se presentan como componentes de propuestas globales sobre el futuro del país. Sólo en el planteamiento del CACIF se reconocen elementos de diagnóstico y el bosquejo de algunos rasgos generales del sistema de justicia buscado, mientras que el formulado por la ASC se limita a un listado que no logra diseñar vías claras para convertirse en mecanismos institucionales suficientes. No obstante, ambos resaltan la carencia de una visión sistémica del problema y la formulación de escasos contenidos propositivos, excesivamente circunscritos a ciertos puntos específicos de la temática bajo examen.

Con esos antecedentes, el tema de la justicia llegó a la mesa de negociación a mediados de 1996, en ocasión de convenirse el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil* en el que la situación de la justicia se ubicó como tema de importancia. Como quedó expresado en el texto acordado, los negociadores estuvieron enteramente de acuerdo en que la justicia guatemalteca atravesaba un estado lamentable pero, dado que el tema no había sido objeto de un debate nacional, contaban con pocos elementos para formular medidas concretas que pudieran ser adoptadas por las partes como compromisos a ejecutarse.

En ese trance, la moderación de Naciones Unidas —en representación de la comunidad internacional, que tiene cierto conocimiento acumulado sobre el tema— contribuyó a formular un sintético estado de situación, una concepción alternativa del sistema de justicia y una agenda de trabajo que, junto a temas esenciales como la carrera judicial, buscó producir cierta movilización pública en torno al estado de la justicia.

El texto del *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil* caracterizó el estado del sistema de administración de justicia como “una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco” y, en concordancia, estableció la perspectiva y los contenidos básicos de la reforma a ser emprendida:

“La reforma y modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.

Una prioridad a este respecto es la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización”. (Acuerdos de Paz 1997: 318-319).

Uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo, cuyo cumplimiento alcanzó cierta importancia —en términos de significado, consecuencias y

perdurabilidad— fue el referido a la constitución de una comisión que debía “producir en un plazo de seis meses y mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica con la mayor brevedad”. Integrada por determinadas autoridades públicas, representantes del sector académico y personalidades destacadas en materia de justicia, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ), como se la denominó una vez constituida, trabajó durante un año. El informe publicado en abril de 1998, con el título *Una nueva justicia para la paz* (Comisión de Fortalecimiento de la Justicia 1998), que constituye el diagnóstico más completo producido en Guatemala sobre la materia, ha dado el marco de ubicación a las reformas que se llevan a cabo en el sector, y constituye —y, seguramente, constituirá durante cierto tiempo— el marco conceptual de referencia para abordar el tema, sea en el terreno de las ideas o en el de las medidas de política judicial.

Durante la preparación del informe, tuvieron lugar audiencias públicas en el interior del país, en las que delegados de diversas instituciones sociales ofrecieron a la Comisión su percepción y sugerencias acerca de la justicia. El informe final de la CFJ incluyó diagnósticos y propuestas sobre: independencia judicial, profesionalización del sistema de justicia, ampliación del acceso y consideración de las diferencias culturales, sistema penitenciario, corrupción e intimidación y debilidad de la formación profesional universitaria en el país. Adicionalmente, la CFJ adoptó una propuesta para reformar la Constitución en lo referido a la materia, que fue entregada al Congreso en agosto de 1997.

Luego de que la CFJ concluyera sus funciones, por acuerdo gubernativo, se nombró en septiembre de 1998 una Comisión *ad hoc* de apoyo y seguimiento que, en enero de 2000, fue sustituida por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, que se estableció con carácter permanente. En 2002 trece miembros integraban esta Comisión, incluidos siete altos funcionarios de las instituciones del sistema de justicia, el presidente del Colegio de Abogados y Notarios, los decanos de las dos facultades de derecho más antiguas, y tres personalidades con reconocimiento en la materia. En particular, esta Comi-

sión ha hecho suya la tarea de dar seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de jueces y abogados, quien visitó Guatemala en el 2000 y el 2001.

Las comisiones que han sucedido a la CFJ se han convertido en un lugar de formación de consensos y de vigilancia sobre: (i) asuntos de interés público en materia de justicia, en general y (ii) el curso y la ejecución de las reformas en aplicación dentro del sistema de justicia, en particular. Estas líneas de trabajo han sido desarrolladas a través de comunicados públicos, de foros y talleres —organizados o copatrocinados por esta instancia— y de comunicaciones al Congreso y otras entidades estatales e internacionales, concernientes principalmente al estado de la justicia y a proyectos de ley sobre ella.

El cambio en las instituciones

El OJ destaca como el espacio institucional del sistema de justicia donde la reforma muestra mayores acciones realizadas. La Corte Suprema estableció en 1996, por sugerencia del Banco Mundial, una Comisión de Modernización que, durante aproximadamente un año, realizó un trabajo de consulta con integrantes de la institución, encargó una encuesta y cinco estudios cortos y formuló un plan maestro de reforma. Este último fue aprobado por la Corte a mediados de 1997.

El diagnóstico que introduce el Plan de Modernización del OJ identifica como “falencias institucionales en el Organismo Judicial” las siguientes: falta de independencia en los juzgadores, delegación de funciones propias del juez en funcionarios auxiliares, desatención de la gestión institucional y carencia de políticas de personal, deficiente funcionamiento de los tribunales, falta de una estrategia y dispersión en la capacitación, ausencia de planificación, recursos inadecuados y abandono de responsabilidad respecto de la temática indígena (Comisión de Modernización 1997: 20-24).

En contraste, el Plan propuso como objetivo: “un organismo efectivamente independiente, capaz de prestar a la sociedad un buen servicio, eficiente, responsable y libre de corrupción, integrado por jueces igualmente independientes que despierten la confianza de la sociedad” (Ibid.: 97).

Para ello, el Plan elaboró una matriz de actividades a ser desarrolladas, a lo largo de cinco años, en cinco áreas: mejoramiento de la función judicial, fortalecimiento del acceso a la justicia, combate a la corrupción, fortalecimiento de la gestión institucional y comunicación social e imagen.

Aunque el mayor soporte financiero para la ejecución del Plan provino del Banco Mundial,

entidad con la que se firmó el convenio de préstamo en enero de 1999 y cuya ejecución se inició en abril de ese año, los primeros pasos fueron dados con otros recursos externos y con recursos propios, provenientes del incremento presupuestal otorgado al OJ, como puede apreciarse en el Cuadro 1. En suma, entre 1995 y 2002, tanto el aporte del presupuesto nacional como el total de fondos disponibles se cuadruplicaron.

Cuadro 1

Recursos financieros del Organismo Judicial, 1995-2002 (en quetzales)

Año	Presupuesto nacional	Fondos propios	Saldo de caja	Fuentes externas	Contraparte préstamos	Totales
1995	97.372,260	75.129,876	39.500,000	—	—	212.002,136
1996	262.920,047	23.470,587	1.000,000			287.390,634
1997	277.604,244	31.897,118	50.000,000			359.501,362
1998	297.544,870	23.641,071	139.250,000			460.435,941
1999	366.480,708	92.475,612	250.000,000	36.000,000		744.956,320
2000	471.896,540	90.569,358	214.000,000	61.898,720	7.452,885	845.817,503
2001	429.000,792	82.093,090	325.320,000	69.128,860	12.084,085	917.626,828
2002	397.087,189	70.007,412	266.170,298	79.206,369	9.986,720	822.457,988

Fuente: Organismo Judicial, Unidad de Modernización.

Con fondos del presupuesto nacional, se extendió la cobertura de los juzgados de paz a todos los municipios del país, se aumentó el número de tribunales y, en consecuencia, se incrementó el personal del OJ dedicado a tareas de carácter jurisdiccional, conforme puede verse en los Cuadros 2 y 3. Con estas modificaciones, se logró que cada

municipio del país contara, al menos, con un juzgado de paz, y que cada cabecera departamental tuviera, como mínimo, cuatro juzgados: uno que controle la investigación penal y otro de sentencia, un juzgado civil y otro especializado en los ámbitos laboral y de familia (Unidad de Modernización 2001: 34).

Cuadro 2

Números de tribunales según niveles (1997-2001)

Órgano	1997	2001	Incremento
Salas de Corte de Apelaciones	21	24	3
Juzgados de primera instancia y de sentencia	104	173	69
Juzgados de paz	242	360	118
Totales	367	557	190

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 35).

Cuadro 3

Personal del área jurisdiccional en el OJ (1997-2001)*

Cargo*	1997	2001	Incremento
Magistrados de Corte de Apelaciones	61	75	23%
Jueces de primera instancia	170	293	72%
Jueces de paz	253	384	52%
Personal auxiliar	2.603	3.304	31%
Totales	3.100	4.063	31%

* El número de magistrados de la Corte Suprema, establecido en la ley, se mantuvo invariable.

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 28).

Con fondos propios y de la cooperación se emprendió una vasta gama de reformas. Entre ellas, se destacan rediseño gerencial y organizativo que incluye la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales; refuerzo de la capacidad administrativa y la administración de recursos humanos; puesta en ejecución de las normas de la carrera judicial; los servicios integrados para el apoyo a los tribunales y la introducción del uso de computadoras en toda la institución; establecimiento de algunos centros de mediación y conciliación; y una unidad de gestión informatizada de todos los casos penales en la ciudad de Guatemala. Además, se inició un plan de construcciones financiado con recursos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mediante el incremento presupuestal se situó el salario de jueces y magistrados en niveles comparables al promedio de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere al acceso a la justicia, además del incremento de tribunales indicado, se empezó el reclutamiento y la preparación de traductores de las lenguas indígenas, a fin de ser incorporados como auxiliares en los juzgados ubicados en zonas con alta densidad de dicha población. Por otro lado, se instalaron cinco juzgados de paz comunitarios que buscaban incorporar los criterios consuetudinarios en la solución de conflictos en zonas de población indígena. Sin embargo, el resultado de esta experiencia es materia de controversia, dado que las propuestas formuladas por las comunidades para integrarlas no fueron consideradas suficientemente, y que las decisiones producidas en algunos casos no parecen respetar garantías básicas del debido proceso o resultan contrarias a normas fundamentales del orden legal vigente en el país (Pásara y Wagner 2000: 65-66).

La Ley de la Carrera Judicial es otro de los compromisos cumplidos. En diciembre de 1999 entró en vigencia estableciendo formas de selección e ingreso, régimen de derechos y obligaciones de magistrados y jueces, y un sistema disciplinario con base en el debido proceso. La ley dispone un proceso de reclutamiento de los jueces previo a su nombramiento, define claramente los derechos y deberes de jueces y magistrados y establece el debido proceso para el control interno sobre el desempeño judicial. Sin embargo, el nuevo estatuto legal de la judicatura padece una limitación importante: se mantiene el plazo de nombramiento de todos los jueces del país que, según la Constitución, es de cinco años. Subsiste este mecanismo limitativo de la carrera y la independencia judiciales debido a que las reformas pertinentes de la Constitución, aprobadas junto a otras más en octubre de 1998 por el Congreso, fueron rechazadas en el referéndum realizado en mayo de 1999.

Como elemento de la puesta en marcha de la Ley de Carrera Judicial, se conformó y se puso en marcha el Consejo de la Carrera Judicial, integrado por cuatro representantes de jueces y magistrados, elegidos por los respectivos estamentos. La Junta de Disciplina Judicial, también establecida por dicha ley para que los propios pares investiguen las denuncias por faltas de conducta, conoció entre agosto y octubre de su primer año de funcionamiento 161 casos, de los que 98 fueron declarados “con lugar” y para 47 de los cuales se acordó sanción. En cinco de ellos se recomendó a la Corte Suprema que separara del cargo al infractor (Unidad de Modernización 2001: 22).

Un factor clave en la carrera judicial es el correspondiente a la formación de futuros jueces, que está a cargo de lo que antes se denominara Escuela de Estudios Judiciales y que la ley estableció como Unidad de Capacitación Institucional. A diferencia de lo ocurrido con las entidades equivalentes de las otras instituciones del sistema de justicia, la Unidad ha llevado a cabo un conjunto de iniciativas de importancia, en relación con su tarea de preparar y evaluar a los candidatos a jueces de paz y jueces de primera instancia. Sin embargo, debido a causas que se desconocen, no todos los candidatos declarados aptos por la Unidad, luego del curso de formación —que dura seis meses en el caso de los jueces de primera instancia— han sido nombrados para el cargo por la Corte Suprema.

La puesta en ejecución del sistema de carrera judicial no ha logrado, pues, que la Corte Suprema respete a plenitud el nuevo sistema de nombramientos. Hasta el 2002 continuaba la práctica de no proveer todos los cargos judiciales con candidatos seleccionados de acuerdo a los criterios previstos en la ley. Asimismo, la Corte no había puesto fin a la imposición de medidas disciplinarias decididas en vía paralela a la establecida por la ley. Tampoco se había establecido un mecanismo de evaluación objetiva para ser aplicado, como dispone la ley, a los jueces cuyo período de nombramiento de cinco años vencía (Fundación Myrna Mack 2001).

Así vemos que algunos de los resultados de los cambios son limitados y otros prometedoros. Entre los aspectos que no parecían haber mejorado está el nivel de ejecución presupuestal que en el 2000, cuando habían transcurrido tres cuartas partes del año, llegaba sólo a 42.41% del monto presupuestado para el período (Corte Suprema de Justicia 2000: 37). Entre las reformas que, en cambio, empezaron a mostrar resultados se hallan los centros de mediación establecidos por el OJ. A fines de 2001, estaban en funciones tres de ellos, en la ciudad capital, Santa Eulalia (Huehuetenango) y en Poptún (Petén). Los datos estadísticos disponibles, resumidos en el Cuadro 4, muestran cierto nivel de demanda social canalizada, una porción de la cual fue objeto de mediación, con un grado de éxito importante en el resultado alcanzado. La calidad de los acuerdos mediados, incluida la sal-

vaguarda de los derechos de la parte más débil, deberá ser explorada en profundidad, como es preciso hacerlo también en otras áreas de las reformas puestas en práctica.

Cuadro 4
Procesamiento de casos en los centros de mediación, ente 1999 y 2001

Ubicación	Solicitudes recibidas	Casos mediados	Acuerdos alcanzados
Ciudad de Guatemala	2.542	1.105	632
Santa Eulalia	717	457	353
Poptún	6483	416	323
Totales	3.907	1.978	1.308

Fuente: elaboración propia con base en datos del OJ (Unidad de Modernización 2001: 44, 46 y 47).

Tales resultados indican que, en el conjunto, los centros de mediación pudieron intervenir en la mitad de las solicitudes recibidas y que, tratándose de aquellos casos que mediaron, alcanzaron acuerdo en el 66% de los mismos. Sin embargo, en ciudad de Guatemala, tanto el número de casos que fueron susceptibles de mediación como el porcentaje de acuerdos logrados, son sensiblemente menores que en los dos centros ubicados en el interior del país. Diversos factores pueden explicar estas diferencias, desde una cultura jurídica distinta en los comparecientes hasta la intervención de abogados —frecuente en la capital y escasa en lugares del interior lejanos—, así como, en el caso de la capital, la mayor disponibilidad de alternativas dentro del aparato estatal.

Tratándose de la judicatura, se cuenta con una evaluación comparativa de jueces designados mediante el sistema de concurso público, sector que a mediados de 1999, cuando se empezó el estudio, constituía una cuarta parte de los jueces de instancia y de sentencia del país. El trabajo encontró que “la independencia judicial apareció como el principal elemento distintivo del grupo estudiado, tanto en las entrevistas como a través de una porción de las resoluciones ofrecidas por los jueces muestreados” pero, al mismo tiempo, “constató la existencia de claras limitaciones de formación profesional”. Sin embargo, “aproximadamente un

tercio de la muestra de resoluciones reveló a sus autores como profesionales competentes y capacitados para ejercer solventemente el cargo” (Pásara 2000b: 169-170). El trabajo subrayó el contraste entre esa constatación y el bajo grado de profesionalidad hallado, tres años antes, en un estudio similar. (Pásara 2000a).

Sin embargo, evaluar el impacto de los cambios requeriría una mejor información que la disponible. Un estudio realizado sobre la aplicación de la denominada Ley de Reconciliación Nacional examinó los primeros 60 casos de solicitud de amnistía en aplicación de esa ley: 39 de ellos habían sido resueltos; en 17 de ellos, los solicitantes son identificados como ex policías, ex militares o ex patrulleros y ninguno obtuvo el beneficio de la amnistía. Del conjunto de solicitantes, sólo seis recibieron el beneficio solicitado. El análisis concluye en que “las autoridades del Organismo Judicial están interpretando y aplicando los supuestos de la ley correctamente, lo que constituye un gran apoyo al fortalecimiento de la administración de justicia” (Ramírez 1998: 50). Algunos casos judiciales emblemáticos –correspondientes a violaciones de derechos humanos o a delitos de impacto social grave– han revelado que el patrón tradicional se ha roto, pero sería aventurado sostener que ya ha sido sustituido por otro.

Otro de los lugares de reforma ha sido la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, creada en septiembre de 1997 por iniciativa de la Corte Suprema, como cuerpo colegiado que reúne al presidente del OJ, al Fiscal General de la República, al ministro de Gobernación y al director del Instituto de la Defensa Pública Penal. La Instancia no ha logrado producir una actuación integrada entre las entidades representadas en ella, limitándose a generar algunos proyectos compartidos. Entre ellos, la instalación en el interior del país de centros de administración de justicia, donde se ubican las diversas entidades que integran el sistema con el doble propósito de facilitar un mayor acceso de la población rural al sistema de justicia y promover formas organizadas de comunicación entre los funcionarios de las instituciones, tendientes a mejorar el funcionamiento del conjunto. Asimismo, ha empezado a operar un sistema informático de apoyo común para el sec-

tor justicia. Un préstamo del BID, de 31 millones de dólares estadounidenses, gestionado por la Instancia, fue otorgado a las cuatro instituciones componentes pero, en términos de operación, es ejecutado separadamente por cada una.

Entre los compromisos de los acuerdos de paz que han sido cumplidos, se halla el establecimiento de un servicio público de defensa penal, bajo un régimen institucional autónomo y dotado de los recursos necesarios. La ley requerida por los acuerdos fue promulgada y para 1999, su primer año de funcionamiento, el Instituto de la Defensa Pública Penal recibió como asignación presupuestal una suma de aproximadamente 6 millones de dólares estadounidenses.

Un aspecto de importancia concierne a la participación social en el nombramiento de los más altos responsables del sistema de justicia. En los procesos de designación de los magistrados de la Corte Suprema y de la Corte de Constitucionalidad, así como en el del Fiscal General, diversas organizaciones sociales cuyos objetivos giran en torno a la justicia han planteado sugerencias y críticas a los procedimientos, así como emitido opinión sobre determinados candidatos. En el caso de la Corte de Constitucionalidad, en el 2001, el Movimiento Pro Justicia instó a las entidades nominadoras de candidatos a que adoptaran procedimientos transparentes. La Corte Suprema, una de esas entidades, estableció, en consecuencia, un procedimiento de convocatoria pública y de selección.

Más allá del ámbito de las instituciones estatales, en el contexto del proceso de paz se han desarrollado iniciativas para resolver conflictos por otras vías. Destaca el caso de las mesas de negociación sobre problemas de tierras, puestas en marcha en el interior del país. El establecimiento de estos espacios multi-institucionales, en los cuales entidades estatales y organizaciones sociales participan conjuntamente para escuchar el planteamiento de conflictos que son llevados allí para encaminarlos hacia una solución conciliada, parece haber alcanzado: (i) en la población, niveles significativos de credibilidad y confianza, (ii) entre las entidades estatales y organizaciones sociales, importantes logros de consenso, y (iii) de parte de los actores en conflicto, mejores actitudes en términos

de buena voluntad para resolver sus diferencias de manera negociada. La experiencia puede ser aprovechada en otros lugares y materias.

Recursos disponibles y aporte de la cooperación internacional

En el ámbito de las instituciones, el seguimiento del curso del proceso de reforma sugiere que la clave del mismo no reside en los recursos económicos. Por un lado, como se ha dicho, el presupuesto del gasto público en justicia se ha incrementado notoriamente. Por otro, a Guatemala han llegado sumas importantes para el país, tanto en donaciones como en préstamos, al punto que “la Reforma Judicial probablemente sea el área apoyada por un mayor número de fuentes de cooperación” (Fuentes y Carothers 1998: 282). En el área del sistema de justicia, para ser más exactos, han concurrido principalmente Naciones Unidas, USAID, España, Suecia, Noruega y Holanda.

El Fondo Fiduciario de la misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) había destinado hasta fines de junio de 2001 al tema de la justicia 7.082,057 dólares estadounidenses, monto equivalente a 43.17% del mismo. Las contribuciones procedían, principalmente, de Holanda, EE.UU., Canadá, Bélgica, Suecia y Noruega. Entre sus logros se halla la construcción de dos centros de justicia integrados en Nebaj y Santa Eulalia, zonas que tenían acceso remoto y muy limitado a la justicia.

A fines de 2001, USAID estimaba en 15.115.000 dólares estadounidenses el monto total dedicado a la reforma judicial en Guatemala durante el período 1997-2000. Su contribución se dirigió a varios rubros, principalmente vinculados a la puesta en marcha de la reforma procesal penal; entre ellos, el establecimiento de centros de justicia integrados por todas las instituciones del sistema, incluyendo el acceso a intérpretes y a mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Según información difundida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre 1999 y 2004, el sector justicia habría de contar con donaciones por un valor de 54.177,037 dólares estadounidenses y préstamos por 64 millones

de dólares estadounidenses, éstos últimos provenientes del Banco Mundial y del BID. Pero si se toman en cuenta los montos desembolsados y/o comprometidos por la cooperación internacional en el sector, desde 1996 hasta fines de mayo de 2001, la cifra crece por encima de los 188 millones de dólares estadounidenses, un tercio de los cuales ha sido destinado al OJ y, algo menos de otro tercio, al Ministerio de Gobernación. Debe destacarse que más de una décima parte del total fue canalizado a ONGs. Los detalles aparecen en el Cuadro 5, desagregados por institución.

Cuadro 5
Montos de cooperación internacional en el sector justicia, por institución (US\$)

Instituciones (período comprendido)	Monto
Organismo Judicial (1997-2004)	61.828.025
Instituto de Defensa Pública Penal (1996-2003)	5.078.000
Ministerio Público (1997-2003)	12.669.670
Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (1997-2003)	21.884.350
Ministerio de Gobernación (1996-2003)	58.815.509
Facultades de Derecho (1998-2003)	5.522.000
ONGs (1997-2003)	19.462.999
Total	188.718.500

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por PNUD.

El principal déficit que encuentra el proceso de cambio en el sistema de justicia se halla en los recursos humanos. Muchos de quienes ocupan responsabilidades clave en el sistema deberían ser reemplazados, dado que mediante actividades de capacitación —a las que en Guatemala, como en otros países, se han destinado sumas muy importantes— no es posible superar deficiencias de formación ni alterar actitudes personales frente a temas que resultan fundamentales al administrar justicia en los casos que les son sometidos.

En el caso de los juzgadores, en 1996 un estudio empírico buscó evaluar la calidad de la pro-

ducción judicial de todas las instancias, salvo la Corte Suprema, que no fue incluida en la muestra. Se trabajó sobre un total de 494 resoluciones emitidas a partir de 1990 en casos judiciales concluidos, utilizándose una muestra nacional, tomada aleatoriamente. Las conclusiones del trabajo (Pásara 2000a) son elocuentes: “en un porcentaje apreciable de sentencias se constató falta de claridad, precisión y/o prolijidad en la redacción [...] y ausencia de los hechos materia de juzgamiento o una consideración manifiestamente insuficiente de los mismos” (Ibid.: 164). Asimismo, en la mayoría de las sentencias analizadas se verificó “la ausencia de referencia expresa a normas, dentro de los considerandos del fallo” (Ibid.: 165). Entre las sentencias muestreadas abundaron “casos en los que se condenó sin prueba suficiente y casos en los que se consideraba haber falta de pruebas y se dejaba sin resolver un conflicto social que merecía respuesta del juzgador” (Ibid.: 167). El estudio comprobó, igualmente, una generalizada carencia de aplicación de normas constitucionales, “ausencia de consideraciones doctrinarias y criterios jurisprudenciales establecidos”, “inexistencia de referencias a las normas contenidas en tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala” y un “uso excluyente de la interpretación literal de la ley, como única forma pertinente en el razonamiento del juzgador” (Ibid.: 170-172). A partir de tales elementos, la investigación concluyó en que el nivel profesional promedio del juzgador analizado era bajo pero, además, que en sus resoluciones “el juzgador no parece hacerse cargo [...] de los términos de la realidad en la cual trabaja”, refugióndose en una actitud pasiva “que le impide asumir el papel que se espera de él, que no es el de aplicar la ley sino el de resolver adecuadamente las contiendas sociales” (Ibid.: 174-176).

Desafortunadamente, no hay con quién reemplazar a todos los jueces y magistrados que padecen tan severas carencias. En el informe de la CFJ, se consigna que “el funcionamiento de las facultades de derecho [...] revela un panorama grave: [...] la formación universitaria que se da a los abogados no responde a las necesidades de un sistema de justicia que descansa sobre la base de un manejo sólido y confiable de conocimientos jurídicos por parte de sus operadores” (1998: 101). En términos concretos, la universidad no produce el número de

profesionales de calidad necesario como para que, una porción significativa de ellos, decida desempeñarse en el sistema de justicia. Aunque el sistema de concursos parece haber convocado a candidatos con mayores méritos y calidades profesionales que el promedio existente en el OJ, una sustitución paulatina del conjunto tomaría muchos años y una sustitución inmediata no sería posible, dada la escasez de potenciales reemplazantes.

Balance provisional

Si bien son numerosos los proyectos de ley que han sido preparados para traducir normativamente el contenido de diversas reformas diseñadas, la calidad del producto del sistema ha tenido variaciones sólo menores y, en ciertos aspectos, como el correspondiente a prisiones, la deplorable situación previa permanece casi sin cambios. En el caso del Ministerio Público, cuyas facultades fueron ampliadas por la reforma del procedimiento penal introducida en 1994, no se percibe cambio alguno. Un cuidadoso trabajo empírico realizado en 1999, con el propósito de determinar la calidad del trabajo realizado en la institución, concluyó en que “las acusaciones fiscales revelan un profesional promedio con déficit de naturaleza teórica y un conocimiento y manejo insuficientes del marco legal, factores que se traducen, principalmente, en la dificultad para traducir al lenguaje jurídico el material fáctico con el que trabaja”, rasgo que se expresa en un “desempeño-tipo de la actividad fiscal” que produce “lesión en el debido proceso” (Garrido 2000: 47-48, 50).

A fines de 2001, la misión de Naciones Unidas en Guatemala evaluó el proceso de cambios y continuidades en la justicia. En ese análisis, se señaló, del lado positivo, “la ampliación de la cobertura geográfica de los servicios prestados por las instituciones del sistema de justicia”, el reclutamiento de personal bilingüe y “la adopción de la Ley de la Carrera Judicial y del funcionamiento de los órganos en ella previstos [...] así como la puesta en vigencia de la Ley del Servicio Civil y el Código de Ética del Organismo Judicial”. Al lado de estos avances, el informe preparado a casi cinco años de la firma de los acuerdos indicó que la impunidad seguía caracterizando al sistema de justicia, debido a “persistentes deficiencias en el sistema de investi-

gación y, en general, en la administración de justicia, al pertinaz incumplimiento del deber de investigar y sancionar, y la falta de voluntad de muchos funcionarios ante las violaciones de derechos humanos y delitos”. El informe precisó que, en el trabajo de verificación efectuado por la misión durante el último año, el “55% de las violaciones a los derechos humanos comprobadas se deben al incumplimiento del deber jurídico del Estado de investigar y sancionar”. Se subrayó también la subsistente ausencia de una política del Estado contra el delito, la muy insuficiente coordinación entre las instituciones del sistema y, en cuanto al acceso a la justicia, la relativa “escasez de intérpretes” (MINUGUA 2001: 16-17).

El caso guatemalteco ilustra bien las dificultades severas que implica una reforma institucional profunda (Carothers 1999: 337). Por lo pronto, la percepción social que constatan los sondeos de opinión pública, es que poco ha cambiado. De hecho, según han comprobado periódicamente las encuestas sobre cultura jurídica de los guatemaltecos, la mayoría de los entrevistados mantiene su falta confianza en la justicia, si bien en el 2001, en una encuesta sobre cultura democrática, apareció un dato novedoso: tres de cada cinco de aquellos que habían denunciado la comisión de un delito consideraron que los servicios provistos por las autoridades eran “muy buenos” (15%) o “buenos” (45%).

Pero algunos observadores del proceso tienden a poner un mayor énfasis en las continuidades efectivamente subsistentes, que en los cambios. El informe de la Fundación Myrna Mack (2001), para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, sostuvo a fines de 2001 que “el proceso de modernización y reforma del sistema de administración de justicia en Guatemala se encuentra virtualmente estancado” (Ibid.: 2). El informe señaló asimismo las persistentes limitaciones de acceso al sistema de justicia; ciertos vínculos entre el partido de gobierno, jueces y fiscales; la permanencia de diversas formas de amenazas contra jueces, fiscales, abogados y denunciantes; la renuencia del sistema para procesar a los responsables de actos de corrupción; y la inoperancia de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Se consideró,

además, que en el caso del OJ, la reforma judicial estaba quedando constreñida a los aspectos administrativos y logísticos.

Puede añadirse que los cambios institucionales no impactan sustancialmente a un escenario de administrar justicia en el que predominan formas perniciosas de ejercicio del litigio. La conducta tipo de la mayoría de abogados litigantes guatemaltecos revela que el esquivamiento del tema de fondo en controversia y el sabotaje del proceso son sus objetivos principales, seguramente en razón de que ofrecen mejores frutos para la defensa del interés particular, dadas las características tradicionales del aparato de justicia. Tal encaminamiento del litigio se ha servido del recurso de amparo, diseñado legalmente en salvaguarda de derechos fundamentales, como instrumento cuyo uso pervertido resulta funcional a la paralización de los procesos. En el terreno de los abogados en ejercicio, que son operadores clave para el funcionamiento del sistema, los intentos de reforma no han ingresado. En el de la formación de los futuros abogados, los esfuerzos han sido pocos y los resultados, limitados.

Desde una perspectiva global, se reconoce en Guatemala que el diagnóstico elaborado por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y el Plan de Modernización del OJ pueden constituir un buen marco para la reforma del sistema pero, dada la magnitud de los recursos y esfuerzos invertidos en el sistema de justicia, se evalúa que los logros son claramente modestos. Pese a ello, es posible sostener que, en materia de justicia, Guatemala ha mejorado su situación con respecto a la de 1996. En lo tocante directamente a la judicatura, el cambio puede ser reconocido en cuatro puntos:

- a) El concepto de reforma judicial ha sido aceptado tanto en los medios de comunicación como en el OJ. La Corte Suprema ha adoptado el cambio como política institucional y existe una agenda oficial para el proceso de reforma. El *Plan de Modernización del Organismo Judicial*, adoptado por la Corte, contiene un marco conceptual para las acciones específicas de reforma que se ejecutan.
- b) La independencia judicial, si bien no es aún

un rasgo característico de la judicatura, es reconocida en la opinión pública como un principio importante. Lo que quizá es más relevante es que cierto número de decisiones judiciales, en casos de importancia y visibilidad, demuestran que en efecto algunos jueces actúan con independencia suficiente.

c) Los candidatos a jueces se presentan a concursos públicos y sólo deben ser nombrados luego de pasar a través de un proceso formativo en el que se establece qué capacidades y méritos tiene cada candidato. Sin embargo, que la Corte Suprema no siempre haya nombrado a quienes revelaron mayores méritos, muestra que este logro es aún limitado.

d) La falta de recursos no es más una excusa para impedir la transformación. El incremento de fondos en el presupuesto nacional y el apoyo internacional, a través de donaciones y de préstamos, resultan suficientes para alcanzar los objetivos de la reforma.

Varios aspectos pueden explicar los logros relativos alcanzados en materia de justicia en Guatemala. Por un lado, se tiene la conjunción de una presión internacional sostenida en esta materia, con el esfuerzo de un núcleo de actores nacionales que han liderado el proceso. Algunos de ellos, situados en cargos de responsabilidades públicas y otros, organizados en la sociedad civil. Entre éstos destaca la Fundación Myrna Mack que, constituida en torno a la demanda de sanción para el asesinato de una antropóloga cometido como una de las atrocidades de la contrainsurgencia, reconoció en su momento la importancia de producir cambios en el conjunto del aparato judicial y destinar esfuerzos a aquellos lugares donde podía apostarse a generar algunas transformaciones.

Por el otro lado, se resalta la continuidad producida en el trabajo de la Corte Suprema cuando nuevos integrantes sustituyeron, en octubre de 1999 y de acuerdo a las disposiciones constitucionales vigentes, a quienes habían iniciado la reforma dos años antes. Reconocer la importancia del trabajo iniciado por una administración previa y continuarlo es una experiencia infrecuente en Guatemala, así como en el resto de América Latina, que

en este caso fue decisiva para llevar adelante un proceso de mediano plazo, como éste.

No obstante tales factores favorables, el proceso ha avanzado y retrocedido casi constantemente. Las reformas han encontrado rechazos, e incluso sabotajes, originados en las propias instituciones del sistema de justicia y sus operadores. Los intereses creados se han movilizado contra las reformas, tanto en el Congreso como en el OJ y el Ministerio Público. Y, lo que es más grave, la profundidad y sostenibilidad de todo el plan están amenazadas por la falta de recursos humanos suficientes. Los logros alcanzados no son garantía suficiente de que, en un plazo corto, Guatemala cuente con una justicia de excelencia. Pero, sin duda, se ha abierto un proceso de cambio institucional, sobre todo en el OJ, que hace unos años hubiera sido impensable.

Sin embargo, la cuestión crítica es saber si hay tiempo suficiente para desarrollar el proceso cabalmente. Como se anotó antes, según la percepción pública que recogen las encuestas, poco o nada parece haber cambiado. En efecto, personal de baja calificación y carente de compromiso mantiene las demoras en los procesos, y la corrupción persiste —si es que no ha aumentado—. Una justicia verdaderamente nueva, si fuera posible, tomará tanto tiempo en ser construida que parece difícil esperar que la paciencia de la población alcance. De hecho, no sólo la impaciencia, que exige soluciones instantáneas donde no es posible esperarlas, sino también las expectativas ciudadanas, que exigen condenas numerosas y expeditivas, se han levantado como obstáculos para construir paulatinamente un sistema de justicia basado en el debido proceso, en cuyo ámbito penal tenga centralidad la presunción de inocencia.

El creciente fenómeno de los linchamientos muestra que, cuando menos, una parte de la población ha optado por otro sendero. El cuadro 6 registra el número de linchamientos producidos en Guatemala entre 1996 y 2001, así como sus resultados.

Cuadro 6

Linchamientos en Guatemala, 1996-2001

Año	Linchamientos	Muertos	Heridos	Total de víctimas	Casos judiciales abiertos
1996	35	23	24	47	11
1997	78	30	80	110	17
1998	67	54	73	127	9
1999	105	48	188	236	33
2000	61	33	95	128	5
2001	75	27	140	167	20
Totales	421	215	600	815	95

Fuente: MINUGUA, febrero de 2002.

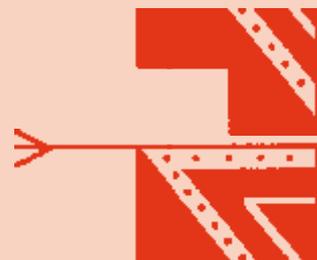
Junto a otros factores, los linchamientos llevan a pensar que, pese a los logros alcanzados, el curso futuro de la reforma del sistema de justicia en Guatemala es, cuando menos, incierto. A través de la puesta en marcha de los mecanismos y las reformas enunciados en los acuerdos de paz, apareció la gravedad de la situación problemática en toda su dimensión, que incluye no sólo productos socialmente insatisfactorios, o incluso indeseables, sino una diversidad de carencias que se constituyen en limitaciones serias para reformarla. En ésta, como en otras áreas, la escasez de recursos humanos resulta crítica y puede ser decisiva en la desembocadura del proceso de reforma.

El otro poderoso factor de incertidumbre en el proceso iniciado proviene de los rasgos culturales vigentes, que se revelan tanto en las instituciones como en la sociedad misma. Esos rasgos incluyen una preferencia social por el uso de medios violentos para encarar los conflictos, en niveles y formas que ponen en riesgo el curso de un proceso de reforma del sistema de justicia. Por una parte, actos de venganza, amenazas e intimidaciones sobre denunciantes, testigos, jueces y fiscales forman parte de la vida cotidiana en el país. Por otra, puede que el fenómeno de los linchamientos anuncie la preponderancia de una opción popular por el recurso a la violencia como forma de enfrentar conflictos y, en consecuencia, el abandono del sistema de justicia institucional, aún cuando éste se mantenga en un curso de reforma más o menos importante.

Referencias

- ▶ *Acuerdos de Paz*. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, 1997.
- ▶ CACIF Guatemala: *Reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones para el futuro*, Guatemala, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, Comisión Empresarial para la Paz, 1995.
- ▶ Carothers, Thomas: *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- ▶ Comisión de Esclarecimiento Histórico: *Memoria del Silencio*, Guatemala, UNOPS, 1999, t. III.
- ▶ Comisión de Fortalecimiento de la Justicia: *Una Nueva Justicia para la Paz*, Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, Guatemala, CFJ, 1998.
- ▶ Comisión de Modernización: *Plan de Modernización del Organismo Judicial 1997-2002*, Guatemala, Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial, 1997.
- ▶ Corte Suprema de Justicia: *Gestión 2000*, Guatemala, Organismo Judicial, 2000.

- ▶ *La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Cuarto Estudio 1999*, Guatemala. Development Associates, Inc., University of Pittsburgh, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 2000.
- ▶ Fuentes, Juan Alberto y Carothers, Thomas: “Luces y sombras en la cooperación internacional” en *Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*, Santa Fe de Bogotá, International IDEA, 1998.
- ▶ Fundación Myrna Mack: *Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, Señor Param Cumaraswamy*, Guatemala, Fundación Myrna Mack, 2001.
- ▶ Fundación para la Paz, la Democracia y el Desarrollo: *Documentos de la Asamblea de la Sociedad Civil, ASC*, mayo-agosto 1994.
- ▶ Garrido, Manuel: “Actuación y perfil de los fiscales” en Pásara Luis et al. *Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala. Un Análisis de Comportamientos Institucionales*, Guatemala, MINUGUA, 2000.
- ▶ MINUGUA: *Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala*, Guatemala, MINUGUA, 2001.
- ▶ Pásara, Luis: *Las Decisiones Judiciales en Guatemala. Un Análisis de Sentencias emitidas por los Tribunales*, Guatemala, MINUGUA, 2000a.
- ▶ Pásara, Luis: “Los jueces provenientes de concurso, ¿son distintos?” en Pásara Luis et al., *Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala. Un Análisis de Comportamientos Institucionales*. Guatemala, MINUGUA, 2000b.
- ▶ Pásara, Luis y Wagner, Karin: *La Justicia en Guatemala. Bibliografía y Documentos Básicos*, Guatemala, MINUGUA, 2000.
- ▶ Ramírez, William: *Amnistía y Constitución. Ley de Reconciliación Nacional*. Guatemala, Fundación Myrna Mack, 1998.
- ▶ Unidad de Modernización: “Reforma Judicial”, en *Tercer Informe de Progreso*. Préstamo No. 4401-GU, Guatemala, Organismo Judicial, 2001.



Balance y Perspectiva de la Reforma Judicial en Panamá

Mgtra. Aída J. Jurado Zamora

Alianza Ciudadana Pro Justicia.
info@alianzaprojusticia.org.pa



The judicial reform in Panama has been until now an unfinished task. The academic efforts promoted by national institutions -and with the international collaboration-, which have the intention to fix the problems of the justice administration and to cause solutions, have been multiple but they have been made of partial form. These reforms little have taken into account the perception from the users of the system.

On the other hand, there is no a directed program to state, to evaluate and to inform the results into the partial reforms that have been introduced to the justice system, that allows to determine the effectiveness of these actions. Also, the statistics that the justice system produces are incomplete and little reliable.

I. Comentarios Preliminares

Desde la década de los '70, la República de Panamá se integró al movimiento internacional de reformas judiciales. Este movimiento tiene como propósito el fortalecimiento del sistema de administración de justicia, en vinculación con el pensamiento democrático de la época, con los principios constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos, garantes de una propuesta de justicia independiente, transparente, competente y eficiente.

Así tenemos que, en 1971, se dota al país de un nuevo Código Laboral sustentado en una nueva visión de justicia social fijada en la protección estatal en beneficio de los trabajadores. En 1982 y 1986, después de una larga vida jurídica los Códigos Penal y Judicial, respectivamente, estos fueron objeto de una revisión integral. Este estudio dio como resultado que el país pudiera contar en esta esfera, con nuevos instrumentos jurídicos. En los últimos años, otras jurisdicciones han sido objeto de transformación: en 1994 se crea la jurisdicción de la familia y el menor y se aprueba el Código de la Familia, así se le otorga un tratamiento especial y autónomo a los conflictos familiares que -con antelación- formaban parte de la jurisdic-

ción civil. En 1999, se segrega de esta jurisdicción a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal y se aprueba un Régimen Especial de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que proporciona al adolescente infractor un sistema integral de garantías penales y procesales con operadores judiciales especiales y teniendo como concepto fundamental el interés superior del menor, bajo la doctrina de la protección integral dirigida a garantizar los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes. Con este sistema se compromete al Estado a la formulación de políticas sociales y jurídicas a favor de la infancia.

En 1980 se crea la jurisdicción marítima, con lo que este segmento se separa también de la esfera civil; igual avance se produce cuando en 1999 se crea la jurisdicción comercial. En el año 2000 se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y se reorganiza la Justicia Administrativa, con lo que se establece un procedimiento administrativo general, cuya normativa hasta ese entonces estaba dispersa en distintos instrumentos legales, que complejizaban el sistema.

Pero es en el ámbito de la justicia penal donde se han producido los cambios más significativos, bajo el auspicio de organismos internacio-

nales comprometidos con la comunidad internacional en los procesos de fortalecimiento de la administración de justicia.

Desde las reformas de 1982 y 1986, la normativa penal y judicial penal han experimentado un sinnúmero de reformas parciales dirigidas, las primeras, a incriminar nuevas conductas delictivas o aumentar las sanciones penales, bajo el supuesto de hacer frente a la criminalidad y a las nuevas formas del crimen organizado. Mientras que, las segundas, están dirigidas a acelerar y mejorar la eficacia de la administración de justicia; lograr la agilización de los procesos penales; minimizar los trámites y procedimientos en aras de dilucidar las causas penales en tiempos más razonables; introducir figuras jurídicas tendientes a solventar los conflictos por vías extra-judiciales; aliviar el hacinamiento de los presos sin condena, mediante la inserción de medidas alternativas a la detención preventiva, teniéndose a ésta bajo el contexto de último recurso; creación de subrogados penales alternativos a la pena privativa de libertad; y aumento de despachos judiciales, entre otros.

Pero, a pesar de que el sistema cuenta hoy con nuevas instituciones y con recursos económicos y humanos cuantitativa y cualitativamente superiores al pasado, los diagnósticos indican que la justicia sigue siendo pobre y que no ha mejorado en forma sustancial. La percepción ciudadana es negativa en relación con el sistema judicial y la administración de justicia; ésta se describe lenta, insegura, poco accesible, ineficiente, corrupta, desigual y permisiva a la impunidad.

II. El Discurso Reformista

Sin duda alguna, el tema de la reforma a la justicia es un asunto excesivamente complejo. Si consideramos los objetivos de estas reformas, el momento histórico de las mismas y su valoración individualizada, tendríamos que considerar que muchas de ellas han sido positivas, así como el esfuerzo de sus promotores. Sin embargo, los nuevos modelos normativos, no son suficientes para valorar positivamente un proceso reformista. La transformación debe ser integral, es decir, que se extienda también a las estructuras de las instituciones vinculadas a la administración de justicia y, en especial, a la cultura funcional de tales instituciones,

lo cual permitiría la viabilidad de los nuevos sistemas y su eficiencia y continuidad en el tiempo.

La reforma judicial debe ser un problema de Estado, que involucre a los tres órganos del poder público, cada cual dentro de los límites que la Constitución y la Ley le atribuyen, pero en armónica colaboración; y debe abarcar también a la sociedad civil, como actor principal del sistema. Es hora de romper el mito de que los problemas de la administración de justicia constituyen temas exclusivos de los abogados.

Las reformas judiciales, por ejemplo, no pueden darse a espaldas de la política económica del país. En Panamá se han promovido reformas que responden a las doctrinas y postulados de avanzada, y, sin embargo, han quedado rezagadas como letra de molde, por falta de recursos, y, en consecuencia, han aparejado el debilitamiento del esfuerzo, el fracaso y la frustración que luego percibe la comunidad en general.

Las reformas judiciales en materia penal han recurrido al incremento de la represión penal para apaciguar la alarma social y se han dado al margen de una planificada política criminal. Muchas de estas reformas responden a las exigencias de los organismos internacionales que vienen imponiéndoles a los países pequeños una ideología de guerra contra la criminalidad en supremacía al derecho inalienable de los pueblos a su soberanía y autodeterminación. Esta desacertada tendencia político-penal desvía sus tentáculos a los sectores más vulnerables -como la clase social marginada- y deja en impunidad la delincuencia de “cuello blanco”, en contradicción con las corrientes jurídicas democráticas que proclaman la vigencia de un derecho penal mínimo o de *ultima ratio*, que solo legitime la intervención de la más drástica decisión legal en casos verdaderamente extremos y en los que no exista otra alternativa jurídica y se deba establecer la pena como una necesidad.

Y es que la lucha contra la criminalidad parece una guerra contra los más vulnerables. Basta observar el perfil de los internos de las cárceles del país para percibir que no son precisamente los grandes traficantes ni los consumidores de élite o los involucrados en delitos de corrupción, enriquecimiento ilícito, quiebra o insolvencia fraudulenta, los que conforman la población carcelaria, lo cual demuestra que la justicia penal sigue siendo selectiva.

La desigualdad y los niveles de impunidad del sistema penal se perciben cuando se asignan penas bajas o no privativas de la libertad a los que comenten delitos en los que, por su naturaleza, no intervienen los sectores marginados de la sociedad; o cuando se otorgan medidas alternativas a la detención preventiva, en atención a la condición socioeconómica del sindicado; o cuando se proporciona trato preferencial para quienes cuentan con defensas calificadas; o se facilita su detención en recintos distintos a los del delincuente común.

Recientemente, en nuestro país, se aprobó una ley que limita la función investigadora del Ministerio Público en los casos de enriquecimiento injustificado de los servidores públicos (peculado). En este caso, la ley le atribuye a la Contraloría General de la República -institución autónoma cuya jefatura es designada por el presidente de la República-, la función de iniciar el proceso de oficio o ante denuncia, para determinar si los hechos de conocimiento constituyen o no enriquecimiento justificado y remitir la prueba sumaria a la Procuraduría General de la Nación, para que formule los cargos correspondientes. Esta reforma afecta las investigaciones en los casos de enriquecimiento injustificado y ha provocado una percepción de impunidad.

III. Las Reformas y los Derechos Fundamentales

Cómo entender una reforma penal, bajo los postulados de un Estado Democrático de Derecho, cuando en un supuesto afán por dar respuesta al fenómeno de la criminalidad se vulnera la inviolabilidad de las comunicaciones telefónicas, garantizada por la Constitución Política de la República, para conseguir un medio de prueba que haga frente al crimen organizado y que además goce del refrendo de la jurisprudencia constitucional; o se invierte la carga de la prueba en delitos relacionados con drogas, cuando se impone al sindicado probar la licitud de sus bienes, cambiando de esta forma todo el discurso garantista, por que así lo dispone la política criminal internacional.

Las recientes reformas judiciales, con la intención de agilizar los procesos penales restringe los derechos del procesado a una defensa técnica, aparentemente justa, eficiente y oportuna al otor-

garle al juez la facultad de designar con antelación a la audiencia un defensor de oficio que reemplace al defensor particular, en el caso de que éste no comparezca al acto de la audiencia, como si el proceso penal fuese un evento deportivo que requiere de jugadores emergentes, sin considerar, además, que el defensor de oficio responde a una excesiva carga laboral permanente.

Por esta misma excusa de agilización judicial, se promueve la desigualdad de las partes en el proceso, cuando se dispone que el auto de enjuiciamiento es inapelable, mientras que el auto de sobreseimiento es susceptible de ser recurrido, con lo que se favorece a la parte querellante o al Ministerio Público dentro del proceso.

En materia penal la libertad es un derecho fundamental y su restricción debe ser la excepción. Nuestra realidad procesal demuestra que el 58% de los detenidos están privados de libertad preventivamente -a pesar de que las reformas judiciales consagran esta medida como último recurso-, y lo más grave es que la restricción de este derecho prevalece cuando se trata de los sectores más desfavorecidos de la población, que generalmente carecen de defensa técnica oportuna.

El abuso de la detención preventiva es el reflejo de los conceptos obsoletos que todavía se manejan sobre la peligrosidad penal y al sistema inquisitivo vigente que aún no se supera en nuestra estructura jurídica, a sabiendas de que el Estado de Derecho sólo es compatible con un sistema acusatorio verdadero orientado por el debido proceso. Con el principio acusatorio se busca la separación de los roles del Ministerio Público y de los jueces durante el proceso, así como que el enjuiciamiento esté precedido de una investigación y una acusación para que si se produce la imputación de cargos, el procesado pueda asumir su defensa y el juez resolver con objetividad e imparcialidad.

La reforma judicial en Panamá ha sido hasta ahora una tarea inconclusa. Han sido múltiples los esfuerzos investigativos, de campo y académicos nacionales y de colaboración internacional, con la intención de fijar los problemas de la administración de justicia y propiciar soluciones. Sin embargo, pocos han tomado en cuenta la percepción ciudadana; la calidad de la información y las pro-

puestas emanan de la comunidad intelectual, de la disciplina jurídica, sin considerar a los actores principales del sistema judicial: el público en general, usuarios directos del sistema de justicia.

Por otra parte, no hay un programa dirigido a constatar, evaluar e informar los resultados de las reformas parciales que se han introducido al sistema de justicia, que permita determinar la efectividad de estas acciones; sólo en lo interno de la estructura judicial se elaboran algunas estadísticas, que resultan incompletas o poco confiables ante la diversidad de indicadores o datos que suelen considerarse y la posición subjetiva de la visual de los aplicadores. Situación que sin dudas, también ha influido en la desconfianza e incredulidad de la sociedad civil en la administración de justicia.

La injerencia política en la designación de los miembros, sobre todo de la jerarquía superior de la Corte Suprema de Justicia, ha contribuido al deterioro de la imagen de justicia transparente y de seguridad jurídica del sistema, a la que aspiran los usuarios.

IV. Nuevos Movimientos Reformistas

Un esfuerzo gubernamental por promover una reforma integral de la normativa penal y procesal penal concluyó en 1999, con la versión revisada del anteproyecto de Código Penal y Procesal Penal, luego de que el gobierno nacional de la época conformara las comisiones correspondientes, integradas por distinguidos y valiosos juristas nacionales. Este esfuerzo serio, profesional y consultado en primera instancia con la comunidad jurídica nacional, debe estar engavetado en algún anaquele de la presidencia de la República como una demostración más del poco interés que esta materia tiene para la actual clase política del país.

En la actualidad, el presidente de la Corte Suprema de Justicia ha liderado un plan estratégico de modernización del sistema judicial con el ánimo de que la justicia armonice su visión de los problemas, de manera que oriente sus recursos, esfuerzos y talentos hacia el logro de resultados concretos en consonancia con las tendencias del futuro. Sin embargo, este esfuerzo parece ser igualmente parcial, pues el mismo se orienta más hacia

un nuevo modelo de despacho judicial y de distribución de las causas judiciales, desde la perspectiva del operador judicial.

No obstante, sectores organizados de la comunidad panameña se han constituido en agentes de cambio para propiciar las reformas judiciales que la Nación panameña demanda y con la participación del usuario del sistema. Con esta nueva perspectiva se crea la Alianza Ciudadana Pro Justicia, cuyo objetivo primordial es contribuir al fortalecimiento de la administración de justicia en Panamá, promoviendo un plan de reformas judiciales que tenga en cuenta los indicadores que, a juicio de la sociedad civil, empañan el sistema de administración de justicia.

En este nuevo enfoque se trata de que la sociedad civil esté involucrada en el proceso transformador, que no siga rezagada como simple espectador, sino que tome parte como actor principal de las reformas y que participe en el control y enjuiciamiento de la criminalidad en todas sus fases.

Un Estado Democrático de Derecho exige un modelo procesal que garantice a los individuos y a los pueblos el ejercicio de sus derechos fundamentales y un respeto irrestricto a los derechos humanos, sin discriminación de ninguna índole. Su efectividad requiere de varios elementos, entre ellos: que los funcionarios judiciales sean seleccionados por sus ejecutorías, formación académica, cualidades morales y éticas, que estén desconectados de la política partidista, que su función esté limitada a la Constitución y la Ley, lo cual exterioriza seguridad, confianza, transparencia e independencia judicial.

El país requiere de un Ministerio Público independiente, comprometido en nombre de la sociedad con la legalidad y la promoción de la justicia, pero limitado a investigar y a acusar. Urge remover los obstáculos legales, materiales y culturales que se oponen a la vigencia efectiva del sistema acusatorio. Nuestro país requiere de un proceso oral, expedito, respetuoso de los derechos fundamentales del procesado y de la víctima; que excluya la intromisión política de los otros órganos de poder público, de forma que el Estado cumpla con la función de asegurar la paz y la tranquilidad jurídica, y el órgano judicial proyecte transparencia, confiabilidad y credibilidad.

El Control Cívico y la Captura del Diseño Institucional

Christian Gruenberg

Consultor en materia
de corrupción en América Latina.
christiangruenberg@yahoo.com.ar



The process of reforming the Judicial Branch opens up extraordinary opportunities for capturing the design of key institutions in the system. Many of the reforms that have been carried out in Latin America have focused on conditions for selecting, appointing and impeaching judges. In order to address these issues various reforms consider the creation of Judiciary Councils (*Consejos de la Magistratura*). This article uses a practical case to demonstrate why it is necessary to exercise strict control over the design of and eventual changes to the regulations that define the internal functioning of the Judiciary Councils above and beyond the Constitution and the regulatory law that created the institution and put it into operation.

El Poder Judicial juega un rol clave en el control de la corrupción. Esta idea tan simple supone que existe un sistema legal que establece redes de responsabilidad y *accountability*¹, que implica que todos los agentes, privados y públicos - incluyendo los cargos más altos del régimen- estén sujetos a rigurosos controles sobre la legalidad de sus actos. Por este mismo motivo, el Poder Judicial se expone constantemente a su captura por parte de elites políticas y empresariales.

Se entiende por captura del Estado² a la acción de individuos, grupos o firmas, tanto del sector público como privado, para tener influencia sobre el diseño de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas públicas para beneficio propio y como resultado de una provisión ilícita de beneficios privados para los funcionarios públicos en cuestión. Todas las formas de captura del Estado están dirigidas hacia la extracción de rentas del Es-

tado para un pequeño grupo de individuos, firmas o sectores a través de la distorsión del marco legal y regulatorio, con potenciales pérdidas para la mayoría de la sociedad.

En este marco, el proceso de reforma del Poder Judicial genera extraordinarias oportunidades para la captura del diseño de instituciones clave del sistema. Muchas de las reformas llevadas a cabo en América Latina han puesto el foco de atención en las condiciones de selección, nombramiento y acusación de los jueces. En general, antes de las reformas recientes, el proceso de selección de los jueces no era transparente y era controlado por los partidos políticos. Siguiendo la misma lógica, los jueces eran removidos por razones políticas, muchas veces de forma masiva cuando cambiaba el gobierno. Con el objetivo de revertir esta situación y asegurar la independencia de los jueces, varias reformas contemplaron la creación de Consejos de la Magistratura.³

¹ Según O'Donnell la *accountability* horizontal se define como: "La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos." *Accountability Horizontal: la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política*, Universidad de Notre Dame, 2001.

² Para analizar más en detalle este tema, ver *Anticorruption in Transition, a Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, 2000.

³ Por razones de simplicidad me voy a referir a los Consejos de la Magistratura, Consejos de la Judicatura o Consejos Superiores de la Magistratura como Consejos de la Magistratura o Consejos.

Este artículo mostrará a través de un caso práctico, la necesidad y los resultados de controlar sistemáticamente desde la sociedad civil los procesos de diseño de las reglas de juego de los Consejos de la Magistratura. En otras palabras, más allá de la Constitución y de la ley reglamentaria que crea y pone en funcionamiento la institución, es necesario realizar un riguroso control del diseño y de eventuales modificaciones de los reglamentos que van a definir el funcionamiento interno de la institución. Es durante esta instancia cuando más vulnerable se torna la institución frente a intereses sectoriales, con el consecuente riesgo de frustrar su misión original.

El caso práctico que presentaremos es el monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura llevado a cabo por la Fundación Poder Ciudadano⁴ en Argentina. El monitoreo se enmarcó en el programa Ciudadanos por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano. Este programa tiene como antecedente inmediato la realización en el año 1997 del Banco de Datos de la Justicia, en el que fueron invitados a participar los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los jueces de la Cámara Nacional de Casación Penal, y los jueces de las tres instancias de los fueros Penal, Federal y Penal Económico de la Capital Federal. De los 79 magistrados, 19 aceptaron responder al formulario, mientras que sobre los 60 restantes, se reunió información de los pliegos presentados en el Senado. Producto de esta iniciativa se publicó el libro “*Quién es quien en la Justicia*”, que reunió los datos de los 79 magistrados del Banco de Datos de la Justicia.

Antes de pasar a describir los resultados concretos del monitoreo del Consejo, para una mejor comprensión de la estrategia, se mencionarán brevemente sus objetivos generales⁵:

- ♦ constituir un grupo de ciudadanos que pueda incidir en la definición de políticas públicas en la administración de justicia, controlar el funcionamiento de los Consejos, que son los organismos que toman decisiones sobre las principales áreas de incidencia en el Poder Judicial, y generar cambios sustantivos en la calidad institucional;

- ♦ generar incidencia para modificar y transformar las prácticas de captura del Estado alejadas de la transparencia que prevalecen en la gestión de gobierno, sobre todo en las instituciones ligadas al Poder Judicial de las democracias latinoamericanas;

- ♦ construir alianzas entre la sociedad civil y el Estado, a partir del riguroso conocimiento del funcionamiento de las instituciones y de los diversos actores;

- ♦ perfeccionar acciones para la apropiación del espacio público, entendido ya no solamente como acciones de protesta en la vía pública, sino también como acciones propositivas en los propios espacios en donde se definen las políticas y actúan los representantes o funcionarios públicos;

- ♦ crear capacidad en las ONGs de organizar y administrar la participación cívica de manera proactiva, propositiva y constructiva;

- ♦ lograr que la sociedad civil trabaje en actividades participativas que le permitan reflexionar sobre los problemas;

- ♦ crear una cultura de apertura institucional a través de la incorporación de mecanismos de participación y de acceso a la información que pueden ser empleados por cualquier ciudadano.

⁴ www.poderciadano.org

⁵ Para conocer en detalle esta iniciativa recomiendo leer el manual *Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura*, Biblioteca Poder Ciudadano, 2002.

A continuación, se enumeran las distintas acciones y herramientas implementadas durante el monitoreo:

1) acceso sistemático a la información, 2) relevamiento y análisis de normas, 3) acciones para lograr la publicidad del funcionamiento de los Consejos, 4) bancos de datos, 5) iniciativas ciudadanas, 6) acción colectiva presencial, 7) informes de debilidades y fortalezas, 8) acciones de prensa y campañas públicas, 9) seguimiento de leyes, 10) acción colectiva sobre los procesos de selección y remoción de magistrados, y 11) audiencias públicas.

Por una simple cuestión de economía de espacio, se presenta una selección de las acciones y sus consecuentes resultados, entre muchas otras actividades llevadas a cabo por el monitoreo cívico de Poder Ciudadano. Sin embargo, esta selección servirá de muestra para poder comprender la importancia de la participación ciudadana para fortalecer la independencia judicial.

A continuación, se expondrán de manera resumida las distintas acciones que se llevaron a cabo para promover la sanción de la ley del Consejo de la Magistratura, garantizar el libre acceso a la información pública, incidir en el diseño y sanción de dos reglamentos internos claves del Consejo y, finalmente, detectar y hacer públicos dos cambios en el funcionamiento del Consejo que ponían en juego su imagen y credibilidad frente a la opinión pública.

Un mal comienzo para el Consejo

Si bien la reforma constitucional argentina del año 1994 había creado al Consejo de la Magistratura y le había dado un año al legislador para que sancionara la ley, a principios de 1997, el Congreso aún no había avanzado en la sanción de la norma reglamentaria, a pesar de que la fecha constitucional había vencido. La Cámara de Diputados había dado media sanción a la ley, pero la Cámara de Senadores seguía sin tratarla. Frente a este escenario, Poder Ciudadano llevó adelante la campaña «La justicia necesita un Consejo» conjuntamente con la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y otros actores clave. Se reunieron 5.000

firmas reclamando la aprobación inmediata de la ley que ya contaba con media sanción de la Cámara de Diputados. El petitorio fue entregado al Vicepresidente de la Nación. Posteriormente, grupos de ciudadanos se reunieron con senadores nacionales solicitándoles que trataran el proyecto. La campaña finalmente cumplió su objetivo y el Congreso Nacional sancionó la Ley del Consejo de la Magistratura el 30 de diciembre de 1997.

Banco de datos: quién es quién en el Consejo

Para mejorar la transparencia y garantizar el libre acceso a la información vinculada a los candidatos a ocupar cargos en el Consejo, se confeccionó un banco de datos de los candidatos a integrar el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento.

El banco de datos es una herramienta que reúne información y la sistematiza para, luego, hacerla pública. Se le entrega un formulario al candidato o funcionario que voluntariamente haya aceptado participar, con preguntas sobre patrimonio y currícula. De los 20 integrantes del Consejo, 15 contestaron el formulario y, como dato interesante, todos los jueces que fueron electos como consejeros y jurados, tanto en los cargos titulares como suplentes, aceptaron responder el cuestionario.

Inciendiando en el diseño del reglamento general

Poder Ciudadano elaboró una iniciativa ciudadana para el reglamento general del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Esta iniciativa contenía y garantizaba una serie de principios generales que promovían la transparencia, aseguraban el acceso a la información y promovían la participación y el control ciudadanos. La iniciativa fue entregada dos meses antes de que los miembros del Consejo definieran las reglas para el funcionamiento de la institución. Si bien no todos los principios fueron incorporados, resulta valioso rescatar la decisión de la mayoría de los consejeros de resolver que las reuniones plenarios y de comisiones fuesen públicas, alejándose así de un proyecto que establecía su carácter reservado.

Induciendo la sanción de dos reglamentos internos

Reglamento de Audiencias Públicas:

Con el objetivo de consolidar el funcionamiento del Consejo y generar canales de participación ciudadana, la fundación Poder Ciudadano llevó a cabo el proyecto “Los Ciudadanos y el Consejo” para establecer audiencias públicas. Poco tiempo después, el Consejo dictó el Reglamento de Audiencias Públicas. Posteriormente, y a partir de una iniciativa de Poder Ciudadano y otras organizaciones, se llevó a cabo la primera audiencia pública para que el Consejo explique públicamente su gestión con relación a los siguientes temas:

- ♦ Selección y remoción de magistrados.
- ♦ Control de desempeño de los magistrados.
- ♦ Competencias del Consejo y de la Corte Suprema.
- ♦ Diseño y ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

Luego se realizó una segunda audiencia pública para abordar los siguientes temas:

- ♦ Designación efectiva por concurso de todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.
- ♦ Demora del tratamiento de los pedidos de juicio político a los magistrados.
- ♦ Conformación de un banco de datos de acceso público y gratuito con las declaraciones juradas de los jueces.

Reglamento para la remoción de los miembros del Consejo:

Cuando Poder Ciudadano tomó conocimiento de que un miembro del Consejo estaba siendo procesado por la justicia acusado de recibir dádivas, se le solicitó al Consejo que analizara esa situación y tomara las medidas correspondientes. La respuesta del Consejo fue contundente: el Consejo no contaba con un reglamento interno de remoción de sus miembros. Frente a este hecho, Poder Ciudadano llevó a cabo varias acciones para insistir en la sanción de dicho reglamento. Sin embargo, el Consejo reaccionó dilatando esa decisión por más de un año. Esta demora en la sanción del reglamento impidió, finalmente, la separación de dicho consejero

procesado por la justicia. Pero eso no fue todo: las sistemáticas maniobras del Consejo para proteger a sus consejeros permitieron también que dos consejeros imputados en una causa judicial pudieran participar y votar durante la composición de una terna en donde se presentaba como candidato el juez a cargo de esa misma causa.

Finalmente, un año después de que Poder Ciudadano realizó el primer pedido de reglamentación de la remoción de los consejeros, la Comisión de Reglamentación aprobó el proyecto. El día previo al tratamiento del proyecto por el plenario, Poder Ciudadano presentó una serie de observaciones al proyecto con relación a una serie de requisitos innecesarios para garantizar el buen desarrollo del procedimiento de remoción. Según estos requisitos, se exigía patrocinio letrado al denunciante, una mayoría de tres cuartas partes de los miembros para establecer la suspensión, y un plazo de caducidad de 180 días para el proceso.

En consecuencia, el plenario del Consejo aprobó el Reglamento de Remoción de Consejeros tomando en cuenta, expresamente, las observaciones presentadas por Poder Ciudadano. De este modo fue retirada la exigencia de patrocinio letrado, la mayoría exigida para declarar la suspensión del consejero fue disminuida a mayoría absoluta de los miembros presentes, y el plazo de caducidad fue eliminado.

Se detectó pero no se pudo evitar

A continuación, se señalan los cambios y modificaciones reglamentarias que se detectaron y se hicieron públicos, pero sin poder evitarlos.

Reuniones reservadas:

A pesar de que Poder Ciudadano hizo pública su preocupación por la decisión del Consejo de convertir a las reuniones de la Comisión de Disciplina en reservadas cuando se trataran aspectos disciplinarios de los magistrados, fue inevitable que durante la votación final, ganara por 10 a 5 la postura de considerar reservadas las reuniones de la Comisión en los tramos en que se consideren expedientes con pedido de sanciones disciplinarias para los magistrados.

Cambio en el ordenamiento de las ternas:

Poder Ciudadano detectó e hizo pública la modificación realizada en el orden en que se elevaban las ternas al Poder Ejecutivo. De acuerdo al artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional de Argentina, el presidente tiene la atribución de nombrar a los magistrados en base a una propuesta vinculante en terna elevada por el Consejo de la Magistratura, luego de un proceso de selección establecido en la normativa y respetado en la acción por el mismo Consejo. Como resultado del proceso, se determina un ordenamiento en base al mérito de cada candidato, establecido mediante el puntaje que los candidatos obtienen en las distintas etapas: evaluación de antecedentes, prueba de oposición y entrevista.

Sin embargo, el monitoreo de Poder Ciudadano detectó que el Consejo de la Magistratura enviaba las ternas de los candidatos a jueces mejor calificados en orden alfabético, en lugar de hacerlo respetando el puntaje. De este modo, el propio Consejo se alejaba del mérito y la calidad de los postulantes y distorsionaba el resultado del proceso de selección de jueces.

Conclusión

El caso práctico presentado nos puede ayudar a pensar con más claridad al menos dos cuestiones. En primer lugar, *que las leyes crean instituciones pero los reglamentos internos las hacen funcionar*. El proceso por el cual se sancionan o dejan de sancionarse los reglamentos de las nuevas instituciones es un factor clave del éxito que puede llegar a tener una reforma del sistema de justicia. Los Consejos de la Magistratura, desde su aparición, prometieron más transparencia e independencia judicial. Sin embargo, ya se ha visto en muchos países que son muy pocos los Consejos que han cumplido con esas promesas. Y son justamente esas promesas incumplidas las que agravan la desconfianza de la sociedad civil hacia el Estado en general, y el sistema de justicia en particular.

Pero, en segundo lugar, este caso también muestra *que la participación ciudadana puede producir un tipo de incidencia para mejorar la transparencia y promover la apertura de los Consejos, fortaleciendo de este modo la independencia judicial*. Lo que en esta época de crisis aguda de las instituciones no es poca cosa.



Reseña sobre el proyecto de evaluación sobre el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú¹

Ileana Arduino

SubDirectora del Instituto de Estudios Comparados
en Ciencias Penales y Sociales - INECIP
inecip@velocom.com.ar

Soledad Pujó

CEDED / INECIP
soledad.pujo@fibertel.com.ar



This article discusses the conclusions of a research project aimed at evaluating the operational conditions of the Judiciary Councils (Consejos de la Magistratura) in Argentina, Bolivia, El Salvador and Paraguay. The objective of the project was to determine the degree to which the introduction of these new bodies has produced significant changes in regard to increasing the judicial branch's independence and democratization and the way in which they have carried out the functions that traditionally monopolized the upper echelons of the judicial administration systems and that are directly linked to governing and managing the Judicial Branch.

I. Introducción. ¿Por qué una evaluación sobre el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura?

Hace ya unos años que desde INECIP comenzamos una serie de actividades de estudio y exploratorias sobre los mecanismos de selección y remoción de magistrados, a partir de las cuales se hizo evidente que los Consejos de la Magistratura y

su progresiva implementación concentraban gran parte de la atención de los actores² vinculados al sistema de administración de justicia. Es preciso señalar que ello ocurre no sólo por la novedad que significó en muchos países el abandono de los viejos mecanismos de designación y remoción de magistrados que eran concentrados exclusivamente en la órbita de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también porque estos nuevos órganos concentraban muchas otras funciones de vital importancia³.

¹ La elaboración de este artículo ha sido posible gracias al trabajo de todas las personas que participaron de la investigación "Evaluación del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú" bajo la Dirección de Sebastián Tedeschi. Todos los documentos e informes producidos han sido publicados en *Pena y Estado Edición Especial, Consejos de la Magistratura, Bs. As., Argentina, 2003*. A su vez, la totalidad de las actividades realizadas en el marco de esta investigación fueron realizadas con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

² En efecto, el primer avance del proyecto fue presentado en noviembre del año 1999 en el marco de las "Jornadas Nacionales de la Federación Argentina de la Magistratura (FAM)", realizadas en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos. Fueron justamente los propios magistrados que por entonces tenían a su cargo la realización de dicha reunión quienes invitaron a INECIP a presentar su trabajo.

³ Nos referimos a aspectos tales como la relación de los Consejos de la Magistratura con los demás órganos del Poder Judicial, su ubicación institucional, la asignación de funciones de administración y presupuesto del Poder Judicial, los sistemas disciplinarios en el ámbito del Poder Judicial, entre tantos otros.

Este proyecto fue realizado bajo la dirección del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Las instituciones responsables de su ejecución en cada uno de los países fueron: en Bolivia, el Centro de Estudios de Justicia y Participación (CEJIP), en El Salvador, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), en Paraguay el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Paraguay (INECIP - Paraguay) y en Perú la Oficina Regional Andina de INECIP.

Se consideró que si los Consejos de la Magistratura funcionaban de acuerdo con determinadas pautas, tenían la capacidad de transformar el sistema institucional tradicional proveyendo al Poder Judicial de un menor nivel de interferencia de los demás poderes del Estado, garantizando mejor la independencia judicial en su faz externa.

Al mismo tiempo, la implementación de estos nuevos órganos implicó, tal como hemos dicho antes, mucho más que la asignación de las funciones de selección y remoción de magistrados. Se pretendió, en algunos casos, que asumieran muchas otras tareas que tradicionalmente eran asumidas por órganos jerárquicos del Poder Judicial (vgr. administración presupuestaria, sistema disciplinario entre otras), reforzando la vigencia de la garantía de independencia judicial hacia el interior de los sistemas judiciales. Es decir que la instrumentación de estos nuevos órganos también generaba numerosas expectativas en lo que se refería a la independencia judicial desde su faz interna.

De este modo, la reflexión institucional enmarcada en la problemática de la independencia judicial, encontró en este proyecto la posibilidad de concentrar una mirada analítica y crítica sobre el modo en que tales instituciones han funcionado, con el objetivo inicial de verificar los niveles de correspondencia que había entre los resultados es-

perados y su efectivo funcionamiento luego de algunos años de que tales instituciones fueran puestas en funcionamiento.

En este sentido la investigación fue asumida desde el inicio con el objetivo de obtener información con cierto rigor científico y a través de instrumentos comunes de análisis para los cinco países, revalorizando la necesidad de contar con dicha información a fin de evaluar las fortalezas y debilidades de estas nuevas instituciones y elaborar propuestas que tiendan a mejorarlas⁴. En el apartado siguiente se precisarán los presupuestos teóricos de los que se ha partido y la justificación metodológica en que se ha basado el desarrollo del proyecto.

Por último, corresponde mencionar aquí que el proyecto se llevó a cabo en Argentina (acotado al ámbito federal), Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú. Si bien esto implicó resignar un estudio exhaustivo sobre la realidad local, optamos por abordar una investigación que nos permitiera trabajar simultáneamente en cinco países porque consideramos que era muy importante aprovechar la capacidad de trabajo en el ámbito regional y sumar los aportes de una perspectiva de análisis comparativa que permitiera identificar características comunes y puntos de distinción entre países con ciertas similitudes en sus procesos de transformación institucional.

Los objetivos del proyecto

- Realizar un estudio pormenorizado del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura y su inserción en el marco de Estados democráticos, con el fin de analizar su incidencia en el fortalecimiento de Poderes Judiciales transparentes e independientes.
- Evaluar sobre la base de criterios objetivos ligados a la transparencia, calidad técnica, eficacia e independencia funcional el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura conforme han sido diseñados normativamente.
- Detectar dificultades, analizar las limitaciones y comparar las ventajas y desventajas presentadas por este mecanismo en relación con sistemas anteriores.

⁴ Nada más alejado de nuestro objetivo que propiciar alternativas que, pudiendo basarse en la exposición de problemas y dificultades puestas en evidencia por la investigación, implicaran el retorno a los viejos mecanismos de selección.

II. El punto de partida de la investigación

Al mismo tiempo en que esbozábamos distintos intentos de diseño del instrumental metodológico, se desarrolló un marco teórico común cuya función esencial fue establecer las concepciones básicas que asumía la investigación. Nos sirvió además como insumo al momento de redefinir algunas vicisitudes interpretativas presentadas en medio del proyecto y también al momento de elaboración de las conclusiones finales. Fue en el marco teórico donde se dotó de contenido y sentido a cada una de las variables de análisis comprendidas en la matriz metodológica y asimismo a los distintos indicadores.

El objetivo central de este proyecto fue evaluar en qué medida la instalación de los Consejos de la Magistratura en nuestros contextos institucionales ha favorecido la democratización del Poder Judicial, y más específicamente, cuál ha sido el impacto de ellos en términos de independencia judicial. Para ello tomamos una primera decisión de carácter teórico por la cual asumimos que un Consejo de la Magistratura que posee determinados atributos tiene capacidad de influir en los niveles de independencia, transparencia y pluralismo del Poder Judicial. A partir de allí formulamos la siguiente hipótesis de trabajo: **“Un Consejo de la Magistratura más independiente, pluralista, transparente y con un alto grado de impacto funcional tiende a favorecer una mayor independencia, pluralismo, transparencia y garantismo del Poder Judicial”**.

Es preciso señalar aquí conforme a las condiciones en que debía ejecutarse el proyecto, que la comprobación acabada de la hipótesis propuesta se tornaba imposible y ello debido a dos obstáculos fundamentales. El primero de ellos es un obstáculo de carácter estructural, pues al tratarse de instituciones novedosas en todos los países objeto de estudio lo cierto es que la mayoría de los miembros de sus Poderes Judiciales no han sido designados por estos órganos, lo cual impide evaluar significativamente su incidencia funcional⁵ en lo que respecta a conformación de los Poderes Ju-

diciales. Un segundo obstáculo, de carácter metodológico, nos lo imponía la necesidad de reconocer que la independencia, pluralismo, transparencia y garantismo del Poder Judicial no dependen exclusivamente de la existencia y actuación de la institución objeto de estudio en razón de lo cual para evaluar en forma exacta cuál es su capacidad de incidencia sobre estas cualidades del Poder Judicial, debiera haberse emprendido en simultáneo un análisis multicausal de todos aquellos elementos que puedan influir en tales caracteres del Poder Judicial y recién después, intentar delimitar la incidencia de los Consejos de la Magistratura.

Tomadas estas precauciones en consideración, el trabajo continuó con la aclaración expresa de que se mantendría la hipótesis propuesta, aunque asumida como una hipótesis subyacente de carácter teórico y con la aclaración expresa de que se ingresaría a lo largo del proyecto en la observación y evaluación del propio Poder Judicial sólo cuando ello fuera pertinente e indispensable para verificar los niveles de impacto funcional de la actividad de los Consejos de la Magistratura, cuya composición y funciones sí son objeto central de este proyecto.

En lo que sigue exponemos sintéticamente cómo se trabajó en el diseño de la matriz de análisis, cuáles fueron los ámbitos de análisis involucrados y cómo se organizó la recopilación de la investigación.

III. Metodología para el diseño del instrumental de análisis

A partir de las previsiones ya señaladas, se trató entonces de obtener un instrumental común que permitiera relevar información normativa y empírica para detectar si la adecuación o no a los estándares propuestos se debía al diseño normativo-institucional o a la forma en que éste se llevó a la práctica (cultura institucional).

Esta última dimensión fue quizás la que exigió un mayor nivel de discusión interna y de refinamiento a la hora de determinar cuáles serían los patrones de observación y análisis. Por razones de funcionalidad, a los efectos del relevamiento

⁵ La presencia de este obstáculo impide, tal como se aclara en el documento de trabajo, que por el momento pueda verificarse empíricamente la hipótesis propuesta lo cual queda relegado a una instancia posterior, cuando los Consejos de la Magistratura hayan tenido una mayor actividad.

de la información, subdividimos nuestro objeto de estudio en lo que denominamos “sistemas” en razón de la diversidad de funciones asumidas. Ello nos permitió un análisis más detallado de cada una. Los sistemas fueron:

- **Sistema General del Consejo de la Magistratura:** nos referimos aquí a su inserción institucional (su vinculación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus funciones y su composición;
- **Sistema de Selección;**
- **Sistema Disciplinario y de Remoción;**
- **Otras funciones de los Consejos de la Magistratura.** Se analizaron aquí aquellas funciones distintas a las señaladas en los sistemas anteriores y que no necesariamente eran asumidas por los Consejos de la Magistratura en cada uno de los países. Fueron escogidas funciones tales como capacitación judicial y administración de recursos humanos y financieros.

Es conveniente aclarar que las variables escogidas son de carácter teórico, tomadas de la definición del modelo de juez ideal que puede componerse por los requerimientos constitucionales en los países objeto de la investigación⁶. La Constitución de cada uno de estos países exige entonces que el juez tenga como función garantizar los derechos de los ciudadanos y para ello debe necesariamente ser: independiente, imparcial e idóneo. Estas exigencias tienen fuente constitucional y están al servicio de una adecuada satisfacción de los principios de igualdad ante la ley, legalidad, razonabilidad y debido proceso. El desafío fue entonces pensar qué variables teóricas necesariamente debía contener nuestro modelo de análisis para la evaluación de los Consejos tal como están definidos y operan en la realidad. De las características comúnmente asignadas al modelo de juez conforme la definición del párrafo anterior, fueron desprendiéndose en cada caso cada una de las variables de análisis para cada uno de los sistemas mencionados.

IV. Algunas conclusiones de la investigación

a) Sistema General

Independencia de los Consejos de la Magistratura. Hemos partido del presupuesto de que un órgano que tiene como misión designar funcionarios judiciales independientes, debe él mismo gozar de idéntica cualidad y se traduce concretamente en la ausencia de predominio de ningún poder o estamento sobre otro. La variable independencia ha sido analizada a partir de la consideración de características tales como su ubicación orgánica y las condiciones en que se obtiene y es ejercido el cargo de consejero (vgr. duración, modos de elección, estabilidad).

Así se observa, respecto del primer aspecto, que con la excepción de los casos de Bolivia y Argentina⁷ donde los Consejos de la Magistratura funcionan en la órbita del Poder Judicial, en los restantes países se han establecido como órganos extrapoder. En cuanto a la duración en el cargo, el promedio es de entre tres y cinco años, con la excepción del caso boliviano donde se ha establecido un período de 10 años de duración en el cargo⁸. En Argentina, Paraguay⁹ y Perú, aunque con mínimas diferencias, los consejeros pueden ser reelegidos, cosa que no ocurre en El Salvador donde el cargo de consejero puede ser ejercido por tres años una única vez.

En la práctica, diversos han sido los modos de embate que han sufrido los Consejos de la Magistratura de cara a una adecuada consagración de su

⁶ Se partió del acuerdo respecto de la idea de que una de las cuestiones vinculadas a la democratización del Poder Judicial es que esté conformado por jueces democráticos (...) y en esta línea hacemos propia la idea de Luigi Ferrajoli cuando sostiene que “en la sujeción del juez a la constitución, y en consecuencia, en su papel de garante de los derechos fundamentales está el principal fundamento de legitimación de la jurisdicción y de la independencia del Poder Judicial de los demás Poderes, Legislativo y Ejecutivo, aunque sean - o justamente porque son-, poderes de mayoría”. Ver en Ferrajoli, Luigi, “El Derecho como Sistema de Garantías”, en *Derechos y Garantías. La Ley del Mas Débil*, Trotta, Madrid, 1999.

⁷ El punto ha generado numerosas discusiones en el caso de este país. Las mismas se encuentran minuciosamente consignadas en el informe nacional publicado en *Penas y Estado*, Op. Cit. Pág. 43 y sgtes.

⁸ Hay propuestas normativas que propician una reducción de ese plazo. Ver el informe nacional de Bolivia, en *Penas y Estado*, Op. Cit. Pág.117.

⁹ En el informe elaborado por el equipo de investigación del Paraguay se explica que el sistema de limitaciones a las reelecciones ha sido burlado por prácticas tales como designar a quienes ya han sido consejeros titulares en carácter de suplementos. Conf. Informe Nacional del Paraguay, *Penas y Estado*, Op. Cit. Pág. 202.

independencia. Quizás el caso más relevante sea el de Perú donde si bien su diseño normativo es el más adecuado desde esta perspectiva, sucesivamente el Consejo ha sido objeto de graves injerencias en los llamados períodos de emergencia. En el caso argentino, el equilibrio estamentario ha sido burlado por la filtración de representaciones que se vinculan también con aspectos político-partidarios. En el mismo sentido, puede señalarse lo que ocurre en Paraguay donde sobre un total de siete miembros, seis pertenecen al mismo partido político. En Bolivia, la escasa cantidad de miembros (cuatro según la legislación pero conformado de hecho por dos miembros) ha sido el principal obstáculo. Esto último también es presentado como un obstáculo en el informe nacional de El Salvador¹⁰.

Un problema común en términos de independencia es la falta de asunción por parte de estos nuevos órganos de las funciones de superintendencia, que se mantienen en la gran mayoría de los casos en el ámbito de los Tribunales Superiores. En iguales términos resulta objetable la situación de que la presidencia de los Consejos sea ejercida por quienes al mismo tiempo ejercen la presidencia de la Corte Suprema, tal como ocurre en los casos de Argentina y Bolivia.

Cabe destacar que, dada la concentración de facultades que aún poseen los Tribunales Superiores, la introducción de los Consejos de la Magistratura poco ha aportado a lo que se denomina independencia interna del Poder Judicial.

Pluralismo. Bajo la variable “*pluralismo*” hemos tenido en cuenta las posibilidades de acceso e intervención en el ámbito de los Consejos de los distintos sectores políticos y sociales. Se procuró identificar el nivel de pluralismo ideológico y las posibilidades de participación de la sociedad civil.

La investigación nos indica que los Consejos están compuestos por abogados en forma casi total¹¹, circunstancia que según nuestra evaluación refuerza la idea de que las cuestiones atinentes al Poder Judicial se visualizan como un problema

exclusivo de este sector profesional y no de la ciudadanía en general. También pone evidencia que los Consejos fueron concebidos como un órgano que cumple funciones eminentemente técnico-jurídicas. Este último aspecto no ayuda a explicar porqué en la mayoría de los casos los integrantes de los Consejos son elegidos por representación política y no por criterios estrictamente de idoneidad¹². Siguiendo el mismo razonamiento, tampoco se explica porqué, ante la diversidad de funciones asumidas por los Consejos (vgr. gestión presupuestaria), éstos no están integrados por otros profesionales.

En cuanto a la representación estamentaria, las mejores condiciones para la pluralidad -con las limitaciones mencionadas- las brinda el Consejo de la Magistratura argentino con 20 miembros (garantizando incluso representaciones de minorías hacia el interior de cada estamento), frente a la preocupante situación de Bolivia cuyo número de miembros establecido normativamente es de cuatro. No existen representantes de la ciudadanía en ninguno de los casos, y sólo el Consejo de la Magistratura peruano contempla la participación de sectores laborales y empresariales, algo que a la fecha del informe no había ocurrido. También se prevé en el caso de Perú, la integración de representantes de otros colegios profesionales.

Desde la perspectiva de género, con excepción del caso de Bolivia donde existe una ley general que prevé un 30% de cupos femeninos en la asignación de cargos públicos, no existen mecanismos que favorezcan la participación de las mujeres. Tampoco se contemplan cupos para otros grupos históricamente relegados en cada uno de los países estudiados.

Impacto funcional. Evaluamos aquí el nivel de injerencia decisiva que tienen los Consejos de cara al gobierno del Poder Judicial y su capacidad en los procesos de toma de decisiones. A tal fin hemos concentrado nuestra atención en el tipo de funciones asignadas a tales órganos.

¹⁰ Ver informe Nacional de El Salvador, *Penal y Estado*, Op. Cit. Pág. 163 y sgtes.

¹¹ También son abogados los miembros de los Consejos que representan a otros estamentos. Vgr. el caso de los representantes del Poder Legislativo en el Consejo de la Magistratura en Argentina.

¹² En este sentido, podemos destacar que el Consejo de Perú constituye en modelo más coherente.

La mayor extensión en cuanto a la asignación normativa de competencias en materia de selección y remoción de magistrados recae sobre el Consejo de la Magistratura peruano. Sus funciones involucran incluso a los vocales de la Corte Suprema y, a su vez, es quien tiene a su cargo el controvertido proceso de ratificaciones de los miembros del Poder Judicial. En materia de nombramiento, todos los funcionarios judiciales son nombrados por procedimientos ante este Consejo¹³. En el caso argentino, la competencia en materia de selección es más acotada, pero tiene atribuciones en una mayor cantidad de materias. Dicha asignación normativa se ha visto significativamente mermada por la persistencia de la Corte Suprema para mantener bajo su órbita cuestiones administrativas y disciplinarias hacia el interior del Poder Judicial, distorsionando seriamente la división perseguida entre funciones jurisdiccionales y administrativas. En Bolivia, la escasa integración del Consejo vuelve prácticamente imposible la asunción de las múltiples funciones que le han sido asignadas¹⁴.

b) Sistema de Selección de Magistrados

Impacto funcional. Nos referimos aquí específicamente al impacto que producen los Consejos de la Magistratura a través del ejercicio de esta función. Analizamos concretamente qué funciones concentra el Consejo, cuáles no se encuentran bajo su órbita y en qué otros órganos o instancias y con qué criterios realiza esta función.

En Argentina y Paraguay la intervención de los Consejos se limita a la elección de ternas, quedando la designación en manos del Poder Ejecutivo y Legislativo. En Perú, en cambio, el Consejo asume también la función de nombramiento de los magistrados y se presenta en este aspecto como el Consejo con mayor capacidad de impacto funcional sobre todo si tenemos en cuenta que incluso los miembros de la Corte Suprema son designados con este sistema. En Bolivia, la posibilidad de los candidatos para competir por los cargos está supeditada a que los mismos pasen un proceso de evaluación

en el que intervienen miembros del Consejo. Luego, quienes hayan cumplimentado los requisitos, aprobados los exámenes deberán ingresar a los cursos de la Escuela Judicial. Los resultados finales del proceso se envían al Consejo quien junto con la Gerencia de Recursos Humanos realiza la nómina de propuestas. La designación en ningún caso es realizada por el Consejo. Se ha evaluado esto como de alto impacto funcional aunque señalando el fuerte componente burocrático y corporativo que le impide la tramitación del proceso íntegramente en la esfera del Poder Judicial.

Por último, en El Salvador el procedimiento presenta diversas características según el cargo para el cual se pretenda seleccionar magistrados, y siempre el Consejo aparece ejerciendo sus funciones junto con otros órganos externos¹⁵.

Transparencia. Se ha analizado aquí qué posibilidades existen de controlar efectivamente las actividades del Consejo en base a las tareas que cumplen en el marco de este segundo sistema en estudio. Hemos abocado la observación a detectar las instancias de participación de la ciudadanía u otras formas de publicidad.

En todos los países se prevén sistemas de publicidad para los llamados a concursos. Luego, a medida que avanza el proceso el carácter público del mismo va retrocediendo también en todos los casos. Luego, a los efectos de controlar el proceso sólo se prevé la realización de audiencias públicas en los casos de Argentina, Bolivia y Perú. Dichas previsiones normativas encuentran distintos obstáculos en la práctica. En el caso boliviano, nunca se ha reglamentado eficazmente el mecanismo de audiencias públicas que se exige para examinar las pruebas realizadas y existe mucha información con carácter secreto y/o restringido argumentando razones de “seguridad”. En Argentina las posibilidades de participación son un poco más amplias, aunque la intervención ciudadana es siempre meramente presencial. En el caso de Paraguay la legislación prevé la solicitud por parte de los candidatos de audiencias privadas. Es facultad del Conse-

¹³ Con excepción de los jueces de paz.

¹⁴ Las mismas están establecidas en el art. 13 de la Constitución y en art. 13 de la ley que regula su funcionamiento.

¹⁵ El modo de intervención del Consejo está condicionado por el cargo que se deba cubrir. El informe nacional contiene una explicación clara de las distintas modalidades de intervención del Consejo según cada caso. Ver informe nacional de El Salvador, *Penal y Estado*, Op. Cit. Pág. 171 y sgtes.

jo otorgarlas o no. Consideramos esto una práctica que va en detrimento de pautas mínimas de transparencia y creemos oportuno también resaltar que los restantes países tampoco prohíben expresamente estas prácticas.

Acceso igualitario. El objetivo fue aquí tratar de determinar si existían en los mecanismos de selección de jueces elementos que fomentaran situaciones de desventaja para algunos postulantes respecto de otros, con la finalidad de determinar también qué grado de pluralidad en la composición de la magistratura se propicia a través de la intervención del Consejo.

A diferencia del caso peruano, donde fue posible identificar una levemente mejor valoración de los antecedentes académicos, en el resto de los Consejos estudiados apreciamos que se daba mayor importancia a la pertenencia previa al Poder Judicial y al ejercicio de la profesión¹⁶. Visualizamos esta circunstancia como un obstáculo para que se genere un recambio en el seno de la institución judicial ya que pone en desventaja a aquellas personas que se desempeñan en los sectores quizás más críticos del sistema judicial como, por ejemplo, la academia o las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso paraguayo, la información de los distintos antecedentes es solicitada formalmente pero no existen pautas claras que indiquen cómo son evaluadas o qué modo de asignación de puntajes se manejan como para determinar la existencia de parámetros objetivos, la discrecionalidad -tal como fue consignado en la investigación- abre todo tipo de posibilidades para que se produzcan situaciones desventajosas.

En cuanto a aranceles, en Perú es exigido el pago de aranceles para iniciar el trámite de postulación y el traslado a Lima para ciertos trámites. En Argentina se prevé el cobro de un arancel inicial que ya ha sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema. En El Salvador y en Paraguay no se cobran aranceles.

En Perú, el manejo de las lenguas indígenas es reputado como el conocimiento de cual-

quier otra lengua que no sea la oficial (español en este caso) lo que puede ser valorado como importante desde la perspectiva del reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país. Tanto en Paraguay como en Perú y Bolivia, el proceso transcurre en las ciudades capitales (Sucre en el caso de Bolivia), mientras que en el caso argentino el Consejo debe trasladarse al lugar donde se produce la vacante a cubrir.

En Bolivia, tal como señaláramos antes, si bien existe una fuerte homogeneización de los jueces por el sistema de carrera judicial en el que se inserta el proceso de selección, desde una perspectiva de género es importante señalar que se observa un mayor grado de distribución igualitaria de cargos en contraste con el resto de los países estudiados.

Debido proceso. El objetivo fue identificar la existencia -o no- de procedimientos previamente establecidos que sean conocidos con anterioridad por los interesados, que les permitieran conocer la comisión de posibles irregularidades y, en su caso, resguardarse de las mismas. Hemos evaluado específicamente la existencia de mecanismos recursivos entendiendo que de su previsión y posibilidades reales de uso dependía en gran medida el efectivo control de los procedimientos por parte de los interesados.

Ni en el caso de El Salvador ni en el caso de Perú se prevé la posibilidad de recurrir las decisiones tomadas durante el proceso de selección. En Bolivia son impugnables las decisiones referidas al ingreso de concursantes, ya sea por recurso de reconsideración o revocatoria ante la autoridad que tomó la decisión o mediante recurso jerárquico ante el pleno del Consejo. Los nombramientos, -que no son ejercidos por el Consejo de la Magistratura-, deben ser impugnados en sede judicial. En el caso argentino sólo son impugnables ciertas decisiones y en algunos casos sólo ante el órgano que las dictó, lo cual obviamente limita en mucho la efectividad del recurso en términos de control del proceso.

En Paraguay un muy laxo sistema de evaluación de antecedentes es acompañado por la ausencia de posibilidades recursivas, pues el proceso

¹⁶ A modo de ejemplo, los datos del Consejo de la Magistratura en Argentina indican que del total de magistrados designados, el 66% previamente se desempeñaba en la magistratura nacional.

de evaluación en sí mismo es poco ajustado a pautas de regularidad, lo que dificulta a su vez determinar las causas de impugnación concretas. Sólo se prevé el recurso de aclaratoria frente a la formulación de las ternas. Es posible, de tomarse las previsiones de la legislación general (art. 550 del Código Civil), impugnar el proceso o las decisiones del Consejo mediante recurso de amparo o inconstitucionalidad¹⁷.

Imparcialidad. Nos abocamos aquí al análisis exhaustivo de los procedimientos de concursos, teniendo en cuenta que conforme a criterios de ética pública, no basta a nuestro juicio con que de hecho los miembros del Consejo sean imparciales sino que además es necesario que “parezcan” imparciales y ello se verifica por el modo y condiciones en que ejercen sus funciones. Se trata de la contracara del acceso igualitario y observamos particularmente cómo funcionan en esta etapa las reglas de anonimato y cómo o en qué oportunidades son designados los miembros de los jurados.

Las candidaturas no son anónimas ni en el caso paraguayo ni en el caso peruano. Tanto en Argentina como en Bolivia el sistema exige el anonimato de los candidatos. Pero, en el caso argentino, al momento de impugnar evaluaciones, la Comisión que evalúa la impugnación de la calificación devela el nombre del postulante. Diferente es en el caso de Bolivia en donde el presidente del Tribunal examinador debe evitar que se conozca la identidad del impugnante. En el caso de Argentina, la afectación a la parcialidad es más grave aún si se considera que esa misma comisión es la responsable de llevar a cabo, con posterioridad, las entrevistas personales a los candidatos. En cuanto a las posibilidades de recusar por parte de los candidatos, en Argentina sólo será posible mediando causa fundada y siempre antes del vencimiento del plazo para inscribirse al concurso y sólo son recusables los miembros del jurado *ad hoc*. En Paraguay sólo se establece el deber de excusación en ciertos casos, pero los postulantes no pueden ejercitar la facultad de recusar a una persona cuando existen razones para temer sobre su parcialidad.

No existe tampoco tal facultad en el diseño normativo de Perú.

c) Sistema de Remoción y Disciplina

Si bien asumimos que el proceso de remoción debe ser cualificado como un proceso de responsabilidad política que exige el apego a pautas de debido proceso y a otras garantías esenciales, no escapa a nosotros que en el caso de los procesos disciplinarios -caracterizados comúnmente como procesos de corte administrativo con el objeto de corregir la actuación de un magistrado- es también exigible la existencia de pautas y procedimientos bien definidos.

Antes de analizar las conclusiones según las variables de análisis utilizadas es preciso dejar claro cómo intervienen en cada caso los Consejos.

En el caso argentino tales funciones son asignadas constitucionalmente a órganos diferenciados. Mientras el Consejo mantiene íntegramente la potestad disciplinaria es cuestión del jurado de enjuiciamiento atender los procesos de remoción, procesos en los cuales el Consejo sólo tendrá a su cargo la tarea de acusar. En Paraguay también las funciones de remoción son asumidas por un jurado de enjuiciamiento, y los procedimientos disciplinarios los lleva adelante un órgano distinto al Consejo que funciona en la órbita del Poder Judicial.

En Bolivia le es asignada al Consejo por la Constitución Política de dicho país la facultad de llevar adelante procesos disciplinarios. Legislativamente se le asignó también la facultad de remover magistrados por considerar que esa era la sanción aplicable a las faltas de mayor gravedad¹⁸. El sistema es similar en El Salvador, con la excepción de que en ciertos casos -según el cargo que ocupe el acusado- intervendrá en forma conjunta con la Corte Suprema, quien en sus manos la decisión final.

En Perú el Consejo tiene a su cargo los procesos de remoción, -incluso los miembros de la Corte Suprema- y los procesos de ratificación¹⁹,

¹⁷ Un caso de impugnación sobre la intervención del Consejo llegó a la Corte Suprema quien acogió el planteó favorablemente. El caso en sí mismo fue objeto de severas críticas. Todo se encuentra detallado en el informe nacional de Paraguay, *Pena y Estado*, Op. Cit. Pág. 214 y sgtes.

¹⁸ Dicha facultad de remoción fue declarada inconstitucional en el mes de octubre de 1999.

¹⁹ Conforme la constitución peruana, los magistrados cada siete años son sometidos a un proceso de ratificación en el que interviene el pleno del Consejo. Si son ratificados en su cargo, continúan en él hasta la próxima ratificación. Si en cambio la ratificación resulta rechazada, se lo separa inmediatamente del cargo perdiendo éste toda posibilidad de reingreso al Poder Judicial. Ver más en detalle las críticas a estas funciones en el informe nacional de Perú, *Pena y Estado*, Op. Cit. Pág. 267 y sgtes.

mientras que las potestades disciplinarias están en cabeza de diversos órganos del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Imparcialidad. En este plano de análisis observamos puntualmente la diferenciación que existía entre los órganos encargados de la acusación y aquellos que tengan a su cargo la decisión sobre el caso, sea este disciplinario o de remoción. Por otra parte adscribimos también a la idea de que la confusión entre las funciones señaladas debilita la eficacia del derecho de defensa que debe asistir a quien debe soportar un proceso de esta naturaleza.

En materia de remoción, la división es clara y tajante en los casos de Argentina y Paraguay. No ocurre lo mismo en Perú donde la división establecida es de carácter puramente formal pues quien realiza la investigación y acusa es una comisión específica pero integrada por consejeros que luego también participan de la reunión del pleno del Consejo, órgano que tiene a su cargo la función de decidir sobre esa acusación. Las mismas objeciones pueden realizarse en los casos de Bolivia y El Salvador para aquellos supuestos en que se permite la investigación de oficio y la sanción por los mismos órganos.

Impacto funcional. Sin dudas es el Consejo peruano el que mayor impacto posee no sólo porque su capacidad de remoción alcanza a los miembros de la Corte Suprema, -algo que en los restantes países sigue siendo materia exclusiva del Poder Legislativo a través del mecanismo de juicio político-, sino también porque el proceso entero es asumido por el mismo órgano. Algo similar ocurría en Bolivia hasta que su facultad de remoción fue declarada inconstitucional tal como señalamos previamente. En los casos de El Salvador y Paraguay directamente no intervienen siendo el Consejo de Argentina el que se encuentra en término medio en tanto mantiene en su esfera la función de acusar, función que implica ser parte en el juicio, pudiendo ofrecer prueba y realizar los alegatos finales.

Si nos alejamos del plano normativo y nos adentramos en los datos reales que se han producido a raíz de la asunción de las funciones analizadas por parte de estos órganos es posible afirmar que la intervención ha sido de menor impacto aún. En el caso argentino a cuatro años de funcionamiento del Consejo y el Jurado de Enjuiciamiento, prácticamente no ha habido diferencias con la cantidad de casos que se manejaba cuando la mecánica de remoción de jueces inferiores se regía por los mecanismos del juicio político²⁰.

En el caso del Paraguay, donde las funciones de remoción se concentran en el Jurado de Enjuiciamiento, sobre un total de 350 actuaciones se han resuelto 34, y en muchos casos las actuaciones son desestimadas por meros requisitos formales, desistimiento del renunciante o bien porque los acusados han renunciado previamente a sus cargos²¹. En Perú, se detecta un número mayor de destituciones al año que en los demás países aunque progresivamente el número de magistrados destituidos ha ido decreciendo desde 1996 hasta el año 2001 en forma notable. Se señala además que en muy pocas ocasiones los procesos se inician por la actuación previa de órganos de disciplina del propio Poder Judicial o del Ministerio Público. En un único caso, el proceso ha sido fruto de una iniciativa propia del Consejo²².

Debido proceso. Tal como señaláramos previamente, aquí nos referimos a las posibilidades recursivas que presenta el sistema de sanciones disciplinarias o de destitución. Se analizan también las causales de remoción que se contemplan en cada caso.

Con excepción del caso de Argentina, donde la remoción es irrecorrible por mandato constitucional, todos los demás esquemas normativos de los Consejos contemplan la posibilidad del recurso frente a esta decisión. En El Salvador también se ven imposibilitados de recursos específicos, -por fuera de las contemplaciones sobre derecho al recurso que contiene expresamente la Constitución

²⁰ Un análisis exhaustivo en base a las estadísticas oficiales del Consejo puede verse en el Informe Nacional de Argentina, *Penal y Estado*, Op. Cit. Pág. 80 y sgtes.

²¹ En el informe nacional de Paraguay se consiguen una serie de casos precisos que dan cuenta con mayor precisión acerca del modo en que funciona el sistema de remociones. Ver Informe Nacional de Paraguay, Op. Cit. Págs. 218, 219 y 220.

²² El informe nacional posee información exacta año a año con indicación del rango de los magistrados destituidos y la cantidad cierta según fuentes del propio Consejo. Ver Informe Nacional de Perú, Op. Cit. Pág. 262 y sgtes.

de ese país-, los miembros del Ministerio Público. En Paraguay son impugnables ante la Corte Suprema y en Perú sólo ante el mismo Consejo mediante recurso de reconsideración, lo que permite suponer su escasa viabilidad. Es recurrible también la decisión absoluta y se permite al denunciante el recurso, aún cuando no es parte en el proceso.

Existe en general un nivel de indeterminación preocupante en los supuestos que habilitan la realización de un procedimiento de remoción, y de hecho también han sido utilizados con distintos alcances. En los casos de Bolivia y Paraguay es posible hallar un nivel mayor de determinación en las causales de remoción. Por último, en todos los casos rigen pautas de funcionamiento que no facilitan la participación ciudadana activa y se echa mano con frecuencia a argumentos de “necesidad de reserva”, “seguridad”, para limitar la publicidad de estos procedimientos.

Cabe destacar que extraer los procesos disciplinarios de la órbita de los tribunales superiores fue ponderado por la investigación como una buena práctica para fomentar la horizontalidad dentro del Poder Judicial (o lo que denominamos la independencia interna).

d) Otras funciones

En este apartado hemos concentrado el análisis en los aspectos referidos a la escuela judicial, administración del Poder Judicial (recursos financieros y humanos) y por último, sistemas de organización y auditoría.

Nos interesa destacar aquí que una de las funciones que podían llegar a cumplir los Consejos de la Magistratura era descargar a los tribunales de las labores administrativas, entre ellas, la administración de recursos financieros permitiendo que los jueces se avoquen a la función jurisdiccional. Esta atribución fue otorgada, únicamente, a los Consejos de la Magistratura de Bolivia y Argentina, aunque en este último caso esta función está concentrada en el presidente del Consejo, a su vez presidente de la Corte Suprema. En el resto de los países las Cortes Supremas de Justicia siguen concentrando esta labor.

Respecto de la Escuela Judicial, interesó observar qué impacto tienen la capacidad de generar los

Consejos a través de sus actividades de capacitación y qué características se asumen en esa capacitación desde una perspectiva pluralista. En los casos de Bolivia y El Salvador el paso por la Escuela Judicial es una exigencia para ingresar a la carrera judicial o un requisito excluyente dentro del proceso de selección. En Perú la Academia de la Magistratura es un órgano independiente del Consejo y la Corte Suprema y sus capacitaciones habilitan a la postulación, pero no hay ningún tipo de preeminencia por haber realizado los cursos en dicho organismo. Esto mismo sucede en el caso de Argentina. En Paraguay, tampoco es vinculante haber asistido a la Escuela Judicial para ingresar a la Carrera Judicial.

Respecto de los contenidos, se observa en todos los casos que se imparten cursos sobre administración de tribunales, actualización legal y ética judicial.

V. Comentarios finales

La incorporación de los Consejos de la Magistratura ha sido un capítulo relevante de los distintos procesos de transformación institucional que tuvieron lugar en la última década en la región, y más allá de ciertos matices podemos acordar que en la discusión pública los Consejos de la Magistratura fueron presentados como uno de los cambios institucionales más importantes en términos de independencia judicial.

Sin dudas, y a poco tiempo de su puesta en funcionamiento, los Consejos han generado cambios positivos si se hace un contraste, especialmente, con los mecanismos anteriores de selección y remoción de magistrados. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar algunos problemas que a nuestro criterio abren líneas fundamentales para un debate futuro en torno a la institución.

La primera de ellas se relaciona con una de las limitaciones que expresamente reconoce esta investigación y que se introduce en el apartado “sistema general” donde se analiza el funcionamiento de los Consejos dentro del sistema general de gobierno. La limitación a la que nos referimos es que no depende exclusivamente de los Consejos de la Magistratura mejorar (de acuerdo a los valores aquí expuestos) la institución del Poder Judicial, de allí

posiblemente viene que nuestras expectativas se puedan ver frustradas en estos primeros años de funcionamiento.

De la investigación se desprende que, en mayor o menor medida, quienes diseñaron esta institución advirtieron ciertos problemas que podrían generarse cuando los Consejos de la Magistratura se pusieran en marcha dentro y en relación a las estructuras de gobierno de cada país, y en cierto modo, generaron mecanismos de interacción entre poderes tendientes a resolver dos tensiones fundamentales: en primer lugar, la legitimidad democrática de una institución que a través de sus atribuciones va a detentar una porción de poder que antes estaba en mano de otra y; en segundo lugar, preservar la independencia del Poder Judicial (una de las finalidades más importantes que subyacen a la creación de los Consejos²³).

La primera intentó resolverse a través de la participación de los poderes con legitimidad democrática integrando directamente el Consejo, designando representantes o reteniendo parte de la atribución (vgr. la elevación de ternas al Poder Legislativo)²⁴. La segunda, que sirvió a su vez para contrarrestar la primera, intentó resolverse a través de lo que se podría llamar “*principio de idoneidad*” y que encuentra su correlato en las evaluaciones (tanto de antecedentes como de conocimientos) que realizan los Consejos a quienes aspiran a formar parte del Poder Judicial: “seleccionar a las personas más idóneas disminuye el grado de discrecionalidad, esto es, la elección por favoritismos político-partidarios”.

Si bien se trata de mecanismos acertados para resolver la tensión, nos encontramos frente a dos problemas que, en parte, los frustran. El primero, que excede ampliamente a los Consejos en su capacidad para resolverlos, tiene que ver con la profunda falta de confianza en nuestras instituciones políticas. El segundo, consecuencia directa del primero, tiene que ver con los contenidos que nutren el “*principio de idoneidad*”. Es en este segundo punto en donde se genera una confusión que se trasluce tanto en los mecanismos de evaluación como de entrenamiento en las Escuelas Judiciales y que roza con una concepción formalista de la

función jurisdiccional (“*ser más idóneo significa conocer mejor las leyes y los procedimientos*”) que la identifica con la aplicación avalorativa y apolítica de la ley. Es precisamente esta concepción la que ha resguardado a nuestros Poderes Judiciales de la crítica, la que les ha quitado toda relevancia visible dentro del debate político del que constituye -desde el punto de vista institucional- una pieza fundamental y la que le ha permitido que se constituya en una estructura cerrada, impermeable, inalcanzable e incomprendible a los ojos de la ciudadanía.

Estas características (apoyadas en la misma concepción, el cumplimiento de una función meramente técnica) atraviesan también a los Consejos de la Magistratura y se traducen, en mayor o menor medida, en la poca preocupación por rendir cuentas frente a la sociedad, en la falta de transparencia de sus procedimientos y deliberaciones, en la escasez de mecanismos abiertos de participación y deliberación de la sociedad civil, caracteres esenciales de las instituciones democráticas y republicanas.

Otorgar un contenido distinto al “*principio de idoneidad*”, cambiar la concepción acerca de los papeles institucionales que les cabe al Poder Judicial y al Consejo, y promover la apertura y la participación de la ciudadanía, se encuentran al alcance inmediato del Consejo y pueden generar cambios profundos hacia el interior de las estructuras judiciales, superando aún las expectativas que produjo en todos el nacimiento de estas instituciones. Consideramos que esto último constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la institución. ☞

Participantes de la Investigación:

Director:	Sebastián Tedeschi
Argentina:	Demián Zayat, Gonzalo Bueno, Verónica Torgovnic, Rodrigo Galván Alcalá, Faustino Locria y Soledad Pujó
Bolivia:	Daniel Mogrovejo Martínez y Jorge Richter Ramallo
El Salvador:	Nelson Flores
Paraguay:	Paola Palavecino, Enrique Kronawetter y Miguel Urbina
Perú:	Luis E. Francia Sánchez y Rocío Gala Gálvez

²³ Como contracara del “juez amigo”, que responde a sectores político-partidarios.

²⁴ En algunos casos, estas tres variables se combinan.

publicidad nueva sociedad

SUCCESS OF JUSTICE REFORM

Ben Firschein

(Graduate of the Columbia University School of Law; LLM Candidate Washington College of Law, American University; Former Legislative Director, United States House of Representatives.)

bfir@bellatlantic.net

Some of the goals of justice reform are promoting law and order, developing markets, creating economic growth, and reducing poverty (World Bank, 131). However, a recent study by the Inter-American Development Bank (IDB) suggests that programs may not work as well as could be hoped.

Among the conclusions of the IDB study are the following:

- Fifteen years of significant reform have not yet produced greater confidence in the criminal justice system, nor reduced rates of crime (IDB, 9).
- The homicide rate in Latin America followed an almost exponential pattern of growth between the early 1970s and the early 1990s, and is considerably higher in Latin America than in either the OECD countries or other developing countries. Latin America leads most other global regions in terms of crime in general (IDB, i).
- Over half of the IDB's justice loans are considered to be a "problem project" or "at risk". While that is roughly the same percentage as education loans, it is considerably higher than that of the overall Bank loan portfolio (IDB, ii).

The authors conclude from these statistics, "clearly the reform process is not yet complete. It must be continued, and perhaps altered and deepened, if it is to achieve the goals set for it" (IDB, 9).

However, one might wonder after 15 years of justice reform if the goal has become an unattainable "holy grail", an article of faith that defies statistics. Perhaps it is not that the effort needs to be deepened, but that there are other problems standing in the way of victory, for example, poverty and inequities in wealth distribution.

In fairness to the authors, they seem to recognize that deeper reforms are necessary to achieve their goals. They draw a distinction between the work of others and that of the IDB: "The aim of many projects to reform civil law systems is to

improve the functioning of market economies. The IDB portfolio of justice projects extends beyond such market-driven reforms to encompass projects aimed at increasing access to justice by the disenfranchised, at building consensus about the need for greater judicial independence in a democratic system, and at building the justice system's ability to respond to crime and violence" (IDB, i).

For example, IDB sponsors projects in areas such as access to justice, property dispute mediation, criminal justice, and violence prevention at the community level. Other development banks have aimed their judicial reform programs primarily at the civil (as opposed to criminal) system, and particularly at commercial law reform (IDB, i, ii).

The authors write: "growing citizen demands for fairness, transparency, and access; rising criminality and violence; lack of legal unpredictability in economic transactions; and the frequent denial of justice because of backlogs and delays in the court system, among other factors, are focusing attention on the need for justice system reform (IDB, 1).

They conclude: "the central characteristics of a justice system that is able to perform its functions effectively are fairness and impartiality, sound decisions, accessibility, efficiency, independence and accountability, and credibility" (IDB, 4). For example, unpredictability of the judiciary can harm business operations when business executives distrust the independence and impartiality of the judiciary (IDB, i).

However, one wonders how successful mediation, violence prevention efforts or efficiency projects will be if there is an underlying public perception that while the justice system is fair, there is no way one can advance in society.

One can conceive of a system that is absolutely fair and uncorrupt, in which the outcome is predictable victory for those with property rights, and defeat for the disenfranchised. This will occur

if courts simply apply the law, with its associated property rights, as it is typically their job to do. This suggests that development funds need to be spent not just making the justice system more efficient, but also lifting people from poverty and providing them the means obtain property and other aspects of wealth.

It is possible that a property-owning middle class (conspicuously absent in many countries) may do more to lower crime rates and violence than an efficient court system that protects property rights. Commentators such as Owen Fiss of the Yale Law School have observed that the justice reform paradigm embraced by Washington is more concerned with such property rights than with underlying justice. In their criticism, justice is impossible to achieve if the goal is advancing free market reforms and rule of law, because markets are not concerned with people or democracy, only with property rights (Owen Fiss Interview).

It may be that the IDB will need to shift its paradigm to address these inequities of capitalism if it is to be successful. Improving courts or tinkering at the margins with violence prevention and mediation programs may not be enough. This is not a criticism of capitalism or the suggestion that it be replaced with some alternative system, simply an observation that some capitalist societies, for example, the United States, seem to have less social ills than others, because they have less social inequality. That is not to say that such societies do not have poor people (they do), but they also have a large, and comfortable, middle class.

A review of statistics in the IDB report shows the urgency of paying attention to social and economic factors and their possible link to crime and other social ills. For example, the report contains a table, "Figure 2. Intentional Homicides in the 1970s and 1990s" (IDB, 50), which shows that Guatemala has among the most homicides in Latin America, while Costa Rica and Uruguay have among the least. Comparing this data with poverty statistics from the World Bank (circa 1989), one might not be surprised to learn that Guatemala is among the leading countries in terms of poverty, with 67% of its population living on less than US\$60 per month, while Costa Rica and Uruguay have the least poverty -3.4% and 5.3%, respectively- (World Bank). This would suggest that there is at least as much of a correlation between violent crime and wealth as there is between violent crime and inefficient justice systems.

The problem is not just poverty; it is inequality. Latin America has a high degree of income inequality relative to other regions of the world. In the Latin American countries examined by the World Bank in the above report, the poorest 20 percent of the population received only 4 percent of total income. Guatemala (with many homicides) was among the worst in terms of income inequality, while Uruguay (with few homicides) had among the least degree of inequality (World Bank).

Given the high degree of poverty and social inequality in Latin America compared to other regions, one might not be surprised to learn that homicides per 100,000 people in Latin America were substantially higher than in OECD countries or the rest of the world (IDB, Figure 1, page 50), or that Latin America had the highest percentage of the public victimized by crime and violent crime in urban areas – higher even than in Africa or other developing regions (IDB, Figure 3, page 51). There simply may be little incentive for people to pay attention to criminal sanctions if they are poor and marginalized. This is not to excuse criminal acts, but to explain why there might be such a large amount of crime in Latin America, despite efforts to reform justice systems.

Also troubling for those concerned with justice reform is that statistics in Latin America may be based as much on anecdote as fact. The authors observe that: "evaluating the quality and effectiveness of a justice system is a very difficult enterprise. Evaluations based on perceptions are just that. They are not objective measures of the performance of the justice system, although they may have some relation to those measures". For example, criminal justice institutions in Latin America have been unable to produce statistical data that makes direct, cross-country comparisons possible (IDB, 5). Clearly, more of an effort will have to be made to generate useful court statistics in Latin America. Otherwise, it will be difficult to evaluate the effectiveness of justice reform projects.

Another concern is that assistance is often structured as loans, not grants. Unless a project generates revenue (or saves money), this means that in 20 to 40 years, many countries will have liabilities for which they will have no more money to pay than they do today. However, given that many of these projects appear not to perform, and crime is not going down, it is questionable whether countries will enjoy such cost savings. One might ask if the practice of providing loans is advisable, without reforms in these programs.

The above comments are not meant to disparage justice reform. There is much good that can also be seen in these programs. For example, many countries (e.g. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Uruguay, and Venezuela) are implementing major reforms in their criminal procedure (IDB, 9), making systems fairer, more efficient, more professional, and more transparent to the public. But to support an endeavor is also occasionally to play the critic, and hopefully these comments will be helpful in reforming such efforts.

References:

_The World Bank, "Building Institutions for Markets, World Development Report, 2002".

_ "IDB Experience in Justice Reform. Lessons Learned and Elements for Policy Formulation", Christina Biebesheimer, J. Mark Payne. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department Technical papers series; SGC-101, Washington, D.C., 2001, 91 pages.

_ "La Justicia no puede actuar como sirviente del mercado", Interview with Owen Fiss published in the Argentine periodical Clarín, June 2002 (Spanish).

_The World Bank, "Poverty and Income Distribution in Latin America, HRO Dissemination Notes, Human Resources Development and Operations Policy, Number 3, March 29, 1993". Available at:

<http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/hcnote/hrn003.html>

[contrapunto]

The Authors respond

By **Christina Biebesheimer and Mark Payne**

Though Firschein rightly points out that our report shows that all is not rosy in the justice sector in Latin America and the Caribbean, it's not the case that all is exclusively gloom and doom, either. Important strides in terms of judicial independence, criminal justice reform, and court management have occurred in Latin America and the Caribbean in the last two decades. And though the percentage of IDB loans in the justice sector that are at risk in the implementation stage is higher than we would like, the percentage of problem projects is *lower* than the overall Bank portfolio. What this indicates is that there is still time for intervention to make sure that projects that may be at risk do not become problem projects. That, indeed, is why the report was written and the aim that its content reflects: to give those working on IDB justice projects a basis for thinking about how to improve design and implementation. Projects that are nearly or wholly completed (only three loans fit this category -most IDB justice projects funded by loans are still in early to middle stages of implementation) have shown generally positive results. In the only area in which there has been a fairly intense, region-wide coverage -technical assistance and grants to create or strengthen mediation and arbitration systems- both results and impact have been positive across the region.

Justice is a complex, cross-cutting area of public activity, which, as Firschein points out, is not easily isolated from the broader social, economic, political and cultural context. As a consequence, the effects of the justice system on given outcomes cannot easily be measured. Crime rates, for example, are affected by many factors, only one of which is the performance of the criminal justice system. Recent studies confirm Firschein's assertion that inequality has a significant causal impact on crime, though poverty by itself does not. This finding, however, does not imply that countries should abandon attempts to improve law enforcement or to work on enhancing the fair treatment of criminal defendants and victims by the justice system. Law enforcement and restorative justice aimed at reducing recidivism certainly constitute one part of the equation in crime prevention and control. Most of the people who come in contact with the criminal justice system in Latin America and the Caribbean are poor, and their treatment in that system can have a life-altering impact. Crime and violence in the region are not marginal issues -they are mainstreamed, and public policy cannot ignore them or even limit itself to just one path to solving what is clearly a multi-faceted problem.

We agree with Firschein's assertion that poverty and inequities in wealth distribution are serious obstacles on the road to success in justice reform. Though this is an important point, it is not one that will require "that the IDB shift its paradigm to address these inequities" -reduction of poverty and inequality have been explicitly at the center of the IDB's mandate for some time and a large portion of IDB assistance goes to sectors such as education, health, rural development, potable water, microcredit, etc. Social inequity and poverty pose a challenge for democracy, for the rule of law, and for sustainable development in general. But this cuts the other way, too: the justice system is critical to a well-working democracy and to the broader institutional framework at the basis of a competitive, equitable and dynamic market economy. Just as the justice system upholds the fundamental political rights and civil liberties at the core of a democratic

system, it also has a role in assuring the transparent and efficient use of public resources key to the administration of effective social programs, and a role in upholding property rights as broadly understood. Achieving a more equitable society is not only a matter of better distributing money and resources; it also is a matter of citizens being treated more equally under just laws.

In short, countries of the region cannot wait for the elimination of poverty and income inequality before addressing the fairness and efficiency of their justice systems. Instead, the primary challenge is to approach justice sector reform so that its impact on poverty and inequity is strongest, and so that scarce resources are used most effectively. Defining the path ahead for justice reform is, as Firschein points out, a critical challenge for the IDB and the region in the years ahead.



JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL

JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL

**El papel de la sociedad civil en la reforma judicial:
estudios de casos en Argentina, Colombia, Chile y Perú**

Varios autores, Fundación Ford, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Buenos Aires, 2003, 467 págs.

Luciana Sánchez

Directora de Programas de CEJA

luciana.sanchez@cejamericas.org

El propósito de este libro es presentar una investigación regional acerca del papel que la sociedad civil ha tenido en el desarrollo de los programas de reformas a la justicia en Argentina, Chile, Colombia y Perú.

La investigación no asume valoración o calificación alguna del papel desempeñado por la sociedad civil en las reformas a la justicia, ni pretende evaluarlo. Trata más bien de conocerlo y de entender sus características, aportes, potencialidades y límites. Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Programa Derechos Humanos y Ciudadanía, Oficina para la Región Andina y el Cono Sur, de la Fundación Ford.

Los estudios publicados en esta oportunidad por CEJA fueron realizados por investigadores miembros de cuatro organizaciones que trabajan sobre las reformas a la justicia tanto en el nivel local como regional -INECIP en Argentina, CEJA en Chile, Universidad de los Andes en Colombia e IDL en Perú-. Adicionalmente a los trabajos nacionales, se publica una mirada comparada de estos cuatro países, realizada por el investigador Luis Pásara.

Para la investigación se desarrolló una guía común de recolección de información y redacción de informes, discutida y validada en reuniones con los expertos de cada uno de los países en donde se realizaría el estudio. Luego de la redacción de un primer borrador de los informes nacionales, se hicieron reuniones en cada país con las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, a fin de validar la información recabada y discutir acerca de las líneas generales de los informes nacionales.

Quien busque en estos textos definiciones y conclusiones encontrará muchas, ninguna definitiva o con la intención de serlo. La diversidad característica de las sociedades civiles democráticas debe ser tenida en cuenta por el lector al momento de encarar estas páginas, que reflejan la ardiente necesidad de profundizar en discusiones de carácter conceptual, metodológico, estratégico e ideológico: la dificultad de definir y diferenciar la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y la sociedad civil a secas en los procesos de reformas a la justicia; la dificultad de proporcionar información objetiva y aislada del contexto político por el cual estaba atravesando cada país en el período que recaba la investigación -diferente en cada caso, como se explica en la guía-; la diversidad de actores que integran el sector justicia y la conveniencia de contrastar las actuaciones de la sociedad civil dentro de la amplitud de este sector justicia, o de focalizar para fines de la investigación en la administración de justicia y sus instituciones propias, constituyeron los temas más importantes durante el desarrollo de la investigación.

A pesar de las diferencias, hay una gran coincidencia que puede aventurarse más allá de los países objeto de este estudio: la necesidad de reformar los actuales sistemas de justicia, de elevar su calidad, ampliar su cobertura, mejorar el acceso de los sectores marginados e incrementar los mecanismos de participación ciudadana en el quehacer judicial cotidiano se sostiene de modo incuestionable.

Es necesario promover evaluaciones de los procesos de reformas a la justicia, tanto como lo es evaluar y cuantificar los resultados de las estrategias implementadas por los diferentes sectores que

toman parte en ellas. Valgan los informes aquí presentados como un primer esfuerzo para configurar un debate informado, esperando que de este modo se dé inicio a un proceso de discusión que resulte en el fortalecimiento y profundización de las reformas a la justicia, necesarias para el avance definitivo de la democracia en las Américas.

Nota: Este libro, en su versión impresa, puede ser obtenido gratuitamente. Los interesados deben contactarse con: Luciana Sánchez, Directora de Programas de CEJA, Holanda 2023, Providencia, Santiago, Chile. Tel-fax: +56 (2) 274-2933. Email: luciana.sanchez@cejamericas.org

Rompiendo la Indiferencia. Acciones Ciudadanas en Defensa del Interés Público.

Fundación Ford, LOM Ediciones Ltda., Chile, octubre de 2000, 526 páginas.

Bárbara Mastronardi

Ediciones del Instituto

barmastronardi@yahoo.com.ar

Si entendemos a la democracia como algo más que un sistema político de gobierno basado en un conjunto de reglas procedimentales específicas, la participación ciudadana emerge como un elemento esencial en la construcción y el perfeccionamiento de la misma. *Rompiendo la Indiferencia* reúne una serie de trabajos teóricos presentados en talleres de intercambio y aprendizaje colectivo cuyos objetivos se orientan a ampliar y consolidar la participación de la ciudadanía en la protección del interés público en la Región Andina y el Cono Sur.

La transformación del orden industrial en su sucesor post-industrial trajo aparejado un profundo proceso de diversificación en el que no sólo irrumpieron nuevos roles y funciones sociales que desintegraron aún más a la ciudadanía sino que, a la vez, se evidenciaron antiguas desigualdades no visibles hasta el momento. Ello, sumado a un lento desarrollo de nuevos derechos y de los mecanismos para ponerlos en práctica, nos lleva a repensar el papel que debería tener la sociedad civil en la demanda y defensa de esos derechos que emergen bajo condiciones económico-sociales cambiantes y que se circunscriben dentro del interés público.

En este contexto resulta crucial el trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales, ya que no sólo preparan a sus extensionistas jurídicos para ayudar a construir la conciencia legal de sus comunidades, sino que también promueven el litigio para beneficiar a amplios segmentos de la población, apoyan la investigación y la defensa de los derechos para fomentar reformas en la ley y, a menudo, complementan estas estrategias con movilizaciones de las comunidades afectadas.

Durante los últimos seis años, la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur ha apoyado a estas ONGs bajo el Programa de Gobernabilidad Democrática y Sociedad Civil. *Rompiendo la Indiferencia* no escapa a ese intento de fortalecer el trabajo de estas organizaciones sobre todo porque, además de reunir los trabajos teóricos presentados en los encuentros y ofrecer un resumen de la discusión generada, propone una visión general sobre posibles estrategias futuras en defensa del interés público en la Región Andina y el Cono Sur.

La importancia de estas estrategias no sólo radica en que permiten cumplir los objetivos y mejorar la vida de las personas, sino que también estimulan la responsabilidad y transparencia del gobierno ante la ciudadanía y dan mayor participación en la toma de decisiones a las mujeres, las comunidades y pueblos indígenas, los jóvenes, las minorías y otros grupos sistemáticamente excluidos de los beneficios sociales, económicos y culturales.

Así, *Rompiendo la Indiferencia* analiza y destaca el trabajo, la creatividad y el compromiso de aquellos abogados, cientistas sociales y líderes comunales que, a pesar de estar sumergidos en realidades tan diversas, enfrentan como desafío común la posibilidad de defender de manera efectiva el interés público.

*Fundación para el Debido Proceso Legal
2002, 201 págs.*

Francisco Godinez Galay

Staff INECIP

franciscogodinez@ciudad.com.ar

Esta publicación es el resultado de un estudio comparativo sobre independencia judicial en América Latina, que estuvo a cargo de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF).

Algunos de sus resultados son alentadores al dar cuenta de la incidencia y gravitación de la sociedad civil en los procesos de transparencia y reforma judicial que han tenido lugar en el continente.

DPLF y el Instituto de Defensa Legal (IDL) organizaron una conferencia regional en Lima, Perú, centrada en las iniciativas de la sociedad civil para la transparencia judicial y la relación entre los jueces y los medios de comunicación.

El libro, que refleja esta conferencia, comienza con una introducción de Margaret Popkin donde se resaltan sus principales aspectos, como así resúmenes de algunas de las ponencias.

Las ponencias incluidas en el libro están divididas en cuatro grupos temáticos.

En *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en la Selección Judicial* se encuentran las siguientes ponencias: "Ejercicios Ciudadanos contra la Impunidad y la Falta de Transparencia en la Administración de Justicia en Guatemala", de Carmen Aída Ibarra Moran; "La Transparencia en la Elección de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana", de Carlos Salcedo; "Claves de la Experiencia Ciudadana en la Reforma del Sistema de Justicia (Honduras)", de José León Aguilar.

En *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia del Consejo de la Magistratura* se encuentra la ponencia de María Julia Pérez Tort, "Programa Ciudadanos por la Justicia (Argentina)".

Dentro del tema *La Sociedad Civil en la Evaluación y el Gobierno de las Instituciones del Estado*, figuran las siguientes ponencias: "La

Participación de la Sociedad Civil en el Gobierno y el Control del Poder Judicial (Perú)", de Sergio Salas; "La Experiencia de la Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República de El Salvador", Ricardo Córdova Macías; y "Conferencia Magistral: el Rol de la Sociedad Civil en la Transparencia Judicial en los Estados Unidos", a cargo de Vanessa Ruiz.

Dentro de *Poder Judicial y los Medios de Comunicación* se incluyen "Transparencia Judicial y Políticas de Comunicación en Chile", de Miguel González Pino; "Rol de la Sociedad Civil en Fortalecer las Instituciones de Justicia: la Relación entre los Medios de Comunicación y el Poder Judicial (Paraguay)", de María Victoria Rivas; "El Rol del Periodismo en la Transparencia Judicial (Perú)", Ricardo Uceda; "Los Periodistas y el Acceso a la Información Judicial (Perú)", de Javier Casas; "Experiencia de los Jueces en Estados Unidos con los Medios de Comunicación: la Distinción entre Crítica y Comentario Legítimo e Intimidación", de Vanessa Ruiz; "Conferencia Magistral: el Rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección del Estado de Derecho y la Libertad de Prensa", de Susana Villarán.

Además, se incluyen palabras de conclusión tituladas "Algunos Temas para el Balance", a cargo de David Lovatón.

Publicaciones como ésta, además de reflejar importantes procesos de debate y reflexión, constituyen herramientas fundamentales para la difusión de dichas discusiones, lo que a su vez contribuye a la construcción de un sector judicial más ligado a la sociedad civil, más cercano a ella, y una sociedad civil más fuerte, capaz de hacer valer sus necesidades y derechos.

JUDICIAL MANAGEMENT - Some Bibliographical Suggestions

By **Christina Biebesheimer** *Principal Specialist in the State, Governance and Civil Society Division of the Inter-American Development Bank, christinab@iadb.org*
and **Andrés Molina** *Consultant to the IDB for democracy promotion, aamolina5@hotmail.com*

Studying judicial administration may suggest ways to alter the behavior of court-system participants so as to enhance the court's ability to process each case with more justice than it would otherwise provide.¹

Asked to prepare a bibliography on judicial administration in a mere 1,000 words, we choose to interpret the field somewhat narrowly, both in terms of content and geography. We focus on the management of courts - their organizational structure, the way personnel are selected, the way cases move through the courts, the way courts use technology, how courts can be managed to encourage transparency and participation, and performance indicators for good judicial management. We have left off closely related areas such as judicial independence, judicial training, and the judicial reform process, about which much has been written and which could each be the subject of their own bibliographies. We concentrate for the most part on literature from and about Latin America, the Caribbean and North America, undoubtedly omitting excellent works from and about Europe, Asia and Africa. This is not a scientifically formulated list of the most scholarly works in the field - it is a list of personal favorites, books and articles that we find useful as references in our work in the field of rule of law reform.

Saez Garcia² presents an overview of judicial administration in Latin America, describing the prevailing corporate culture of courts in the region, the divestiture of jurisdictional and organizational functions through creation of constitutional tribunals and administrative councils, and a highly centralized structure in which most decisions regarding adjudication as well as human resources are concentrated in supreme courts. A short, rapid-fire review of issues that court management must tackle in the region can be found in Santos Pastor³, which discusses how courts might make better use of existing resources and produce more at less cost by reforming incentives for judicial personnel, increasing decentralization, and improving

organization at every link of the chain. The article looks at how to improve the supply side of judicial protection, and also how to respond to and manage demand for court services. A fine review of what judicial administration is can be found in *Judicial Administration: Texts and Reading*⁴. The first chapter, "What Is Judicial Administration: A Tedious Effort to Explain some Basic Concepts" is not, in fact, a tedious read. Although no longer current and focused mostly on North America, it is a classic, presenting a variety of readings on the then-emerging field of judicial administration, an excellent bibliography of additional sources, and a multidisciplinary focus on the field. Emphasizing how incentives affect the behavior of judges, lawyers, and others in the system, it anticipates much of the new learning on public sector reform generally⁵.

Good court management obviously requires knowing where one wants to go, and how to measure whether one has gotten there. There has been a good deal of recent work on indicators for judicial performance in the region. *Indicadores de Desempeño Judicial*⁶ reports on application of quantitative and qualitative standards for evaluation of judicial activity in Argentina, and overturns the myth that quality decisions result from courts that are slower in resolving cases. *Cifrar y Decifrar*⁷ is a guide prepared especially for Latin American and Caribbean courts on how to collect and process data to generate judicial system statistics and indicators. One of the goals of the manual is to generate the kind of empirical data that will make possible comparative analysis of Latin American and Caribbean justice systems. A second, illustrated by a recent study from Chile, is to determine how the courts' caseload compares with society's priorities for the judiciary⁸.

¹ Wheeler, Russel and Howard, Whitcomb. *Judicial Administration: Text and Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1977.

² Saez, Felipe. 1998. *The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations*. Washington DC: American University. International Law Review. 1998. Vol. 13, p. 1267

³ Pastor, Santos. *What to Expect of Judicial Reform*. Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America. Washington DC: Inter-American Development Bank. Ed. Jarquin, Edmundo and Fernando Carrillo. 1998.

⁴ Wheeler, Russel and Howard, Whitcomb. *Judicial Administration: Text and Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1977.

⁵ E.g., Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organizations," *American Journal of Political Science*, 48: 739-775.

⁶ Garavano, German C.; Calcagno, Natalia; Ricci, Milena; Raminger, Liliana. *Indicadores de desempeño judicial*. Mendoza, Argentina: La Ley- Actualidad, 18 de Julio de 2000.

⁷ Centro de Estudio de Justicia de las Americas - CEJA. *Cifrar y Decifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*. Edición Preliminar, 2002. Also in English: *Coding and Decoding: Manual on Generating, Compiling, Disseminating, and Validating Judicial Statistics and Indicators*. Preliminary Edition, 2003.

⁸ Vargas, Juan Enrique ; Peña, Carlos and Correa, Jorge. *El Rol del Estado y el Mercado en la Justicia*. Santiago: Cuadernos de Analisis Juridico No. 42. 2001.

*Trial Court Performance Standards*⁹, though centered on defining outputs of U.S. courts, is an excellent reference to optimum trial court performance, especially because it suggests methods courts can use to measure to what extent standards are being met. The manageable number (22) of field-tested standards of court performance are grouped into five areas: access to justice; timeliness; equality, fairness and integrity; independence and accountability; and public trust and confidence.

The recent phenomenon in Latin America of creating judicial councils as a means of improving judicial governance and career is analyzed by *Hammergren*¹⁰, who looks at their impact on independence, the quality of judges and judicial performance, and management of the judiciary, and makes suggestions as to how councils might be made more effective. The experience has been partly positive, but it is clear that creation of a council is not, in and of itself, a guarantee that problems will be resolved. *Vargas Viancos*¹¹ has a good discussion of the distinction between governance and administrative decisions in the judiciary, analyzing the way in which this plays out between lower courts and the central judicial authority in Latin America, and pointing out that merely placing court administrators in the midst of judges does not tend to solve the management problems judges are very willing to admit they have. Rather, judges need to keep governance of the judiciary in their hands, while administrative decisions about implementing governance policies can be made by administrators and not judges.

One of the major problems courts and citizens in Latin America and the Caribbean identify when speaking of administration of justice is that courts take too long to decide and too many cases are backlogged. This means that case management is an important theme for judicial administration in the region. *Courts and Caseloads*¹² reviews the types and utility of research done on court caseloads in the United States, pointing out that though it's clear there are increasing caseloads, there is little systematic understanding of why, in what areas, for what reasons, and with what results. The article proposes an approach to understanding caseloads and a mechanism for evaluating them. USAID has published a manual in English and Spanish on case tracking

and management¹³ that discusses the functions that a good system must fulfill, and how to plan and budget for, as well as implement and evaluate, a case management system.

Judicial administration requires grappling with how to manage information technology to further fairness, timeliness and accountability of services rendered by courts. *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing the Judicial Business*¹⁴ includes a chapter on ICT¹⁵ initiatives in Latin America. Through detailed case studies in individual European countries, the book deals with lessons learned in using case management systems in countries in which the justice system has a centralized structure and in countries in which the justice system is more fragmented. It addresses the challenge that a sophisticated case management system might pose to the independence of judges, with electronic filing and document interchange systems, on-line services, and courtroom technology that assists in presentation of evidence at trial and taking the court record, including the use of video and audio conferencing (videos are used as the court record in Italy, for cross-examination and pre-trial hearings in other countries). The book also discusses how to develop strategies for use of ICT and how to govern ICT in the justice system, avoiding technology for technology's sake.

Good judicial administration is also required to manage courts for public outreach, transparency and access. A series of articles in *Judicature* reviews court-community partnerships in Illinois¹⁶, programs in New York in which non-lawyer volunteers observe and evaluate courthouse facilities and proceedings¹⁷, the way in which Argentina's move from an inquisitorial to a more adversarial system has opened its judiciary to public access¹⁸, and ideas for how courts can improve public outreach¹⁹. Margaret *Popkin*²⁰ chronicles the diverse ways in which civil society organizations in Latin America and the Caribbean are creating a role for themselves in improving the administration of justice, acting in areas such as the selection of judges, the design of the justice reform process, monitoring of justice services and recommending changes in judicial administration.

⁹ National Center for State Courts. *Trial Court Performance Standards*. 1995.

¹⁰ Hammergren, Linn. *Do Judicial Council further Judicial Reform? Lesson from Latin America*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. Rule of Law Series, Number 28. 2002.

¹¹ Vargas Viancos, Juan Enrique. *Las Reformas Judiciales en América Latina como Experiencia de Políticas Públicas*. Proyecto Reformas del Estado. Estudio de casos no. 3, 2000.

¹² McLaughlin, William P. "Courts and Caseloads". *The American Courts*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc. pp. 395-410. Ed. J.B. Gates & C.A. Johnson. 1991.

¹³ U.S. Agency for International Development (Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance. Office of Democracy and Governance). *Manual de Seguimiento y Administración de Casos en los Sistemas Judiciales*. Washington, D.C. 2002.

¹⁴ Fabri, Marco and Contini, Francesco. *Justice and Technology in Europe: How ICT is changing the Judicial Business*. The Hague: Kluwer Law International. 2001.

¹⁵ Information and Communication Technology.

¹⁶ *Judicature*. *Creating court-community partnerships*. Ed. *Judicature*, 80: 204, 213-218 (Mar.-Apr. '97).

¹⁷ Brown, Gary S. *Court Monitoring: A Say for Citizens in their Justice System*. Ed. *Judicature*, 80: 219-221 (Mar.-Apr. '97).

¹⁸ O'Reilly, Gregory W. *Opening Up Argentina's Courts*. Ed. *Judicature*, 80: 237-240 (Mar.-Apr. '97).

¹⁹ Lindsay, Margot. *Improving Court's Public Outreach*. Ed. *Judicature* 85: 173-174 (Jan.-Feb. '02).

²⁰ Popkin, Margaret. *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial*. Fundación para el Debido Proceso Legal. Lima, Perú, 18-19 de abril del 2002.

SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA INTERAMERICANO SOBRE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER Y LA EQUIDAD E IGUALDAD DE GÉNERO (PIA)

SEPIA II - REUNIÓN DE GÉNERO Y JUSTICIA

Washington D.C. 30-31 de julio de 2002

Documento Final

«Hacia una justicia con género»

Recomendaciones para integrar una perspectiva de género en los programas y políticas de los Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas con competencia en el tema.

I. Introducción

Sobre la base del mandato del Comité Directivo de la CIM de integrar una perspectiva de género en la Declaración y Plan de Acción de la Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA IV) que tuvo lugar en marzo de 2002, y del compromiso asumido por todos los Estados miembros de la OEA al adoptar, en la XXX Asamblea General de la OEA, el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, y del respaldo otorgado al mismo por los Jefes de Estado y Gobierno de la Tercera Cumbre de las Américas, como estrategia eficaz para la integración de una perspectiva de género a las políticas y acciones de los Estados miembros y del sistema interamericano, se insta a los Estados miembros de la OEA a que consideren las recomendaciones que se presentan a continuación, por medio de sus Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), reconociendo los avances logrados en la integración de la perspectiva de género en la Declaración y en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, considera que tales avances sólo podrán materializarse en la medida que tengan continuidad y sean concebidos como políticas que deben ser implementadas transversalmente también por los Ministros de Justicia o Ministros y Procuradores Generales de las Américas. Se insta al Consejo Permanente de la OEA a que considere las recomendaciones que figuran a continuación para la implementación de los mandatos recibidos de la Asamblea General de Bridgetown para la implantación de las recomendaciones de la REMJA IV y elabore un Plan de Acción hemisférica para que sea aprobado por la REMJA V.

Estas recomendaciones son producto de la reunión, de dos días de duración, de expertas y expertos en cuestiones de género y justicia, auspiciada por la CIM. Si bien estas recomendaciones no son obligatorias ni vinculantes, deben considerarse e integrarse, según corresponda.

II. Recomendaciones para integrar una perspectiva de género en las políticas y los programas y actividades de los Ministerios de Justicia o Ministerios o Procuradurías Generales con competencia en el tema

1. Generales

Solicitar a cada Estado parte que las recomendaciones contenidas en este documento sean distribuidas por los respectivos Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales con competencia en el tema, a las instancias nacionales correspondientes.

Para asegurar que las necesidades y la situación de las mujeres, tanto como son las de los hombres, sean tenidas en cuenta, se deberá integrar una perspectiva de género en forma transversal en todas las políticas y programas pertenecientes a los sistemas de justicia de los Estados miembros.

Instar a los Estados parte que aún no han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su protocolo facultativo, así como la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), a que consideren hacerlo. Una vez ratificados, se insta a los Estados parte a que creen los mecanismos de implementación y difusión y adecuen la legislación vigente.

Promover que los Estados miembros elaboren, en sus sistemas de justicia, estadísticas desagregadas por sexo, edad, etnia y discapacidad u otra categoría relevante.

Institucionalizar un programa de capacitación en género para todos los funcionarios/as de los Ministerios de Justicia, Procuradurías Generales y otros ministerios con competencia en el tema.

Institucionalizar un sistema de evaluación del trabajo de los funcionarios/as de estas instituciones que tome en cuenta su desempeño respecto de los temas de género y que sea un factor en la promoción de los mismos.

Promover el desarrollo, desde una perspectiva de género, de doctrinas jurídicas, criminológicas y sobre la administración de justicia.

Promover la reforma de las currícula de las Facultades de Derecho y Justicia para que integren la perspectiva de género.

Instar a los Estados miembros, donantes privados y públicos, nacionales e internacionales, y a los organismos financieros internacionales presentes en la región a brindar su apoyo para la implementación de estas líneas de acción.

Promover la cooperación entre los Estados miembros en las áreas de filiación e igualdad jurídica entre niños y niñas; pensiones o asistencias alimentarias; custodia, y adopción internacional.

Promover la cooperación entre los institutos de investigación jurídica de los Estados miembros e instituciones especializadas en la materia, tales como el CEJA y el ILANUD, a fin de estimular el intercambio de mejores/buenas prácticas y desarrollar programas dirigidos a lograr un acceso equitativo de las mujeres a la justicia.

Promover la integración de la perspectiva de género en los procesos de reforma de los sistemas procesales penales.

Formular programas para promover la difusión de los conocimientos básicos sobre los derechos y los procedimientos legales de mayor interés para las mujeres.

Actualizar el Convenio Interamericano de Derecho Internacional Privado, también llamado Código de Bustamante, aprobado en 1928, para que refleje las necesidades y experiencias contemporáneas de hombres y mujeres.

2. En cuanto al Tema I de las Recomendaciones de REMJA IV, Cooperación Jurídica y Judicial en la Lucha contra la Delincuencia Transnacional Organizada y el Terrorismo, se propone la ampliación de la cooperación a otros temas de igual importancia con las siguientes acciones:

Promover la cooperación jurídica y judicial en los temas de adopción internacional irregular de niños y niñas, tráfico de personas, en especial niños, niñas y mujeres, con fines de explotación sexual, laboral, venta de órganos o cualquier otro propósito, y sobre el derecho de las víctimas y otras áreas relacionadas con éstas.

Evaluar el impacto desde una perspectiva de género de la cooperación jurídica y judicial vigentes.

Promover mecanismos de repatriación de fondos ilícitos obtenidos en el tráfico de personas.

Promover la creación de un fondo o un mecanismo que incluya los recursos repatriados para la reparación y rehabilitación de las víctimas y prevención de estos delitos.

3. En cuanto al Tema II de las Recomendaciones de REMJA IV, Red de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal, se proponen las siguientes acciones:

Incorporar en la Red de Intercambio de Información de la región datos sobre las situaciones y los delitos donde las mujeres son las principales víctimas, como los casos de tráfico de mujeres, niñas y niños, prostitución forzada, delitos sexuales, turismo sexual, violencia de género, violencia doméstica, pedofilia, entre otros.

Además, incorporar en la Red de Intercambio de Información de la región datos sobre la identificación de los autores de delitos como tráfico de personas, prostitución forzada, delitos sexuales, pedofilia, entre otros, con miras a prevenir toda reincidencia.

Instar al grupo de trabajo de la OEA encargado de ampliar y mejorar la Red de Intercambio de Información para la asistencia judicial mutua en materia penal que tenga en cuenta estas recomendaciones.

Invitar a una experta en género designada por la CIM, para que asista a la reunión de autoridades centrales y otros expertos en materia de asistencia judicial mutua, con el objetivo de que asista a

incorporar la perspectiva de género en sus consideraciones y conclusiones.

4. En cuanto al Tema III de las Recomendaciones de REMJA IV, Mejoramiento de la Administración de Justicia, se proponen las siguientes acciones:

Instar a todas las entidades del sistema de administración de justicia a institucionalizar un programa de capacitación en género, derecho y justicia.

Investigar el acceso a la justicia que tienen las mujeres de distintas edades, capacidades, etnias, etc., con el fin de establecer propuestas que garanticen este derecho.

Hacer un estudio sobre los estereotipos y prejuicios de género que puedan estar afectando la independencia de las y los jueces y otros funcionarios/as del Poder Judicial.

Establecer mecanismos de seguimiento de cumplimiento de sentencias.

Evaluar desde una perspectiva de género, los servicios que prestan los centros gubernamentales y no gubernamentales para que en el registro de los medios alternativos de resolución de conflictos se consigne qué servicios son más sensibles a las cuestiones de género y a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Promover la incorporación de la perspectiva de género en los programas de formación y capacitación sobre métodos alternativos de resolución de conflictos, tales como el diálogo, la negociación, la mediación y otros mecanismos similares.

Considerar las condiciones diferenciadas de la población penitenciaria con respecto al género, edad, etnia, religión, orientación sexual y discapacidad con el fin de asegurar el goce y disfrute de los derechos humanos que legalmente le corresponde a la población privada de libertad.

Incorporar una perspectiva de género en las medidas alternativas al encierro carcelario y en la Red de Cooperación e Intercambio de Información que se pretende crear según las recomendaciones de REMJA IV.

Atender las necesidades integrales de las mujeres privadas de libertad, entre ellas salud, trabajo, educación, derechos reproductivos y sexuales.

Capacitar a todo el personal penitenciario en los derechos humanos de las mujeres y en el tema de género.

Registrar los actos de violencia de género cometidos por funcionarios/as del sistema carcelario e implementar mecanismos de denuncia, prevención y sanción contra este tipo de violencia, poniendo especial atención en la violencia contra las mujeres.

Facilitar el acercamiento familiar de las mujeres privadas de libertad con sus hijos/as menores de edad e incorporar la perspectiva de género en los programas que permiten el cumplimiento de la condena penal en el país donde estén éstos.

Integrar la perspectiva de género en todos los estudios criminológicos y criminalísticos.

Instar a los estados miembros a que en sus compilaciones de jurisprudencia incluyan casos de discriminación contra las mujeres.

Institucionalizar un programa de capacitación en género para todos los funcionarios(as) del Poder Judicial y otros funcionarios de la administración de justicia.

Elaborar un estudio por país, con la asistencia de expertas(os) en la materia, sobre la situación de las mujeres privadas de libertad a efectos de posibilitar la elaboración de programas de readaptación social en un marco de respeto y protección de sus derechos humanos.

Integrar la perspectiva de género en los servicios de atención jurídica gratuita.

Promover programas para la difusión de los conocimientos básicos sobre derechos y sus procedimientos legales de mayor interés para las mujeres.

5. En cuanto al Tema IV de las Recomendaciones de REMJA IV, Delito Cibernético, se proponen las siguientes acciones:

Dar prioridad dentro del marco de la preparación y actualización de instrumentos jurídicos nacionales e interamericanos o de legislación modelo sobre delitos cibernéticos a la situación de mujeres, niñas y niños como las víctimas principales en los casos de tráfico de personas, prostitución forzada, prostitución y pornografía infantiles, pedofilia, entre otros.

Integrar la perspectiva de género en las consideraciones legales sobre privacidad, protección de la información, prevención de delitos y aspectos procesales.

Sensibilizar a la población en general sobre las características y los efectos nocivos de los delitos cibernéticos que afectan en particular a las mujeres, niñas y niños.

Crear mecanismos apropiados de denuncia e investigación de delitos sexuales cibernéticos y otros que afecten en particular a las mujeres, niñas y niños, para evitar la impunidad en la materia.

Proponer medidas de prevención adecuadas y de sanción contra los delitos sexuales cibernéticos y otros delitos, que afectan en particular a mujeres, niños y niñas, y prever los medios para dismantelar sus redes.

6. En cuanto al Tema V de las Recomendaciones de REMJA IV, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), se proponen las siguientes acciones:

Que el CEJA incorpore una perspectiva de género en el desarrollo de sus proyectos para apoyar los procesos de modernización de la justicia de la región.

Invitar a los Estados miembros a que apoyen, mediante contribuciones financieras voluntarias, cooperación técnica e intercambio de información, los esfuerzos del CEJA para implementar estrategias que incorporen la perspectiva de género en sus programas, proyectos y actividades.

FOLLOW UP OF THE INTER-AMERICAN PROGRAM ON THE PROMOTION OF WOMEN'S HUMAN RIGHTS AND GENDER EQUITY AND EQUALITY

SEPIA II - GENDER AND JUSTICE MEETING

Washington D.C. , July 30-31, 2002

Final Document

«Towards Justice with Gender»

Recommendations for Integrating a Gender Perspective into the Programs and Policies of the Ministries of Justice or Ministries or Offices of Attorneys General of the Americas with Competence in this Area.

I. Introduction

Based on the CIM Executive Committee mandate to mainstream a gender perspective in the Declaration and Plan of Action of the March 2002 Fourth Meeting of Ministers of Justice or Attorneys General of the Americas (REMJA IV), and the commitment made by all OAS member states to approve the Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality, adopted by the 30th OAS General Assembly and endorsed by the hemisphere's Heads of State and Government at the Third Summit of the Americas as an effective strategy for integrating a gender perspective into all policies and actions of member states and of the inter-American system, the OAS member states are urged to consider the recommendations described below through their Ministries of Justice or Ministers or Attorneys General of the Americas with competence in this area.

The Inter-American Commission of Women (CIM), recognizing the progress achieved in integrating a gender perspective into the Declaration and Plan of Action of the Third Summit of the Americas, considers that such measures can only succeed if they are given continuity and are conceived as policies that must be implemented as cross cutting issues by the Ministries of Justice or Ministries or Offices of Attorneys General of the Americas. The Permanent Council of the OAS is urged to consider the recommendations set forth below in carrying out the mandates received at the Bridgetown General Assembly to implement the REMJA IV recommendations and develop a hemispheric Plan of Action to be approved at REMJA V.

These recommendations are the product of a two-day meeting of experts in gender and justice sponsored by the CIM. Although not obligatory or binding on the member states, these

recommendations should be considered and integrated as appropriate.

II. Recomendations for integrating a gender perspective into the policies, programs and activities of Justice Ministries or Offices of the Attorney General with competence in this area.

1. General

All States Parties are asked to ensure that their respective ministers of justice, or ministers or attorneys general, with competence in this area, disseminate the recommendations contained in this document.

To ensure that the needs and experiences of women, as are those of men, are taken into account, a gender perspective as a cross-cutting issue should be integrated into all policies and programs related to justice systems of member states.

To urge those States Parties that have not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) and/or its Optional Protocol and/or the Convention to Prevent, Punish and Eradicate Violence Against Women (Convention of Belém do Pará), to consider ratification of those instruments. Once ratified, State Parties are urged to create mechanisms to implement and disseminate them and adapt national legislation in keeping with those instruments.

Promote the compilation by member states, in their systems of justice, of data disaggregated by sex, age, disability, and ethnic origin, or any other relevant category.

Institutionalize a gender training program for all officials of Ministries of Justice and Offices of Attorneys General and all other ministries responsible for this issue.

Institutionalize a performance appraisal system for public officials of these ministries that will take into account their performance with respect to gender issues and be a factor in their professional advancement.

Promote the development of legal, criminological and justice administration doctrines from a gender perspective.

Promote curricula reform in law and justice schools so as to integrate a gender perspective.

Urge member states public and private national and international donors, and international financial institutions active in the region to provide support for implementing these lines of action.

Promote cooperation between member States in the areas of paternity and equality of boys and girls before the law regardless of type of filial relationship with their parents; alimony, child support, custody, and international adoption.

Promote cooperation between legal research institutes in the member states and institutions specialized in this area, such as CEJA and ILANUD, so as to encourage the exchange of best practices, and formulate and implement programs designed to facilitate equal access of women to the justice system.

Promote integration of the gender perspective in penal procedural reform in the member states.

Formulate programs to disseminate basic information on the rights and legal procedures of greatest interest to women.

Update the Inter-American Convention on Private International Law (the Bustamante Code/ 1928) to reflect contemporary needs and experiences of men and women.

2. Regarding Theme I of the REMJA IV recommendations, Legal and Judicial Cooperation in Combating Transnational Organized Crime and Terrorism, it is proposed that cooperation be expanded to other issues of equal importance, through the following actions:

Promote legal and judicial cooperation in the areas of irregular international adoption of children; trafficking in persons, especially children and women, for sexual or labor exploitation, sale of organs; or trafficking in persons for any other purpose; and on the rights of victims and other related areas.

Evaluate, from a gender perspective, the impact of legal and judicial cooperation already being carried out in the region.

Foster mechanisms for the repatriation of funds obtained from trafficking in persons.

Promote the creation of a fund or mechanism that includes repatriated resources to provide reparation and rehabilitation to victims and to prevent such crimes.

3. Regarding Theme II of the REMJA IV recommendations, Information Exchange Network for Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, the following actions are proposed:

Incorporate data on situations and crimes where women are the principal victims in the region's Information Exchange Network, such as cases of trafficking in persons, forced prostitution, sexual crimes and exploitation, sex tourism, domestic violence, paedophilia, gender-based violence, among others.

In addition, to incorporate into the region's Information Exchange Network data to identify the perpetrators of crimes such as trafficking in persons, forced prostitution, sexual offenses, paedophilia, inter alia, in order to prevent any recurrence.

To urge the OAS working group entrusted with expanding and upgrading the Information Exchange Network for Mutual Legal Assistance in Criminal Matters to take these recommendations into account.

Invite a gender expert designated by the CIM to attend the meeting of central authorities and other experts on mutual judicial assistance, to help integrate the gender perspective into its considerations and conclusions.

4. With respect to Theme III of the REMJA IV recommendations, Enhancing the Administration of Justice, the following actions are proposed:

Urge all entities of the justice administration system to institutionalize a training program in gender, law, and justice.

Investigate access to justice for women of different ages, capacities, ethnic backgrounds etc., in order to prepare proposals to guarantee this right.

Conduct a study on gender stereotypes and prejudices that may affect the independence of judges and other officials of the judicial branch.

Establish mechanisms to monitor the enforcement of judicial decisions.

Evaluate services, from a gender perspective, offered by governmental and nongovernmental centers so that in the registry of alternative means of conflict resolution it may be indicated which services are most sensitive to gender issues and to violations of women's human rights.

Promote incorporation of a gender perspective into education and training programs on alternative means of conflict resolution such as: dialogue, negotiation, mediation, and other similar mechanisms.

Consider differential conditions for prison populations with respect to gender, age, ethnic origins, disabilities, religion, and sexual orientation, in order to ensure the respect and enjoyment of the human rights to which those deprived of liberty are entitled.

Integrate a gender perspective into alternative measures to imprisonment and into the Information Exchange Network recommended by REMJA IV.

Address the comprehensive needs of women in prisons and detention centers, among them, health, employment, education, and reproductive and sexual rights.

Provide training for penitentiary staff in women's human rights and gender issues.

Record acts of gender violence committed by prison employees and implement mechanisms for reporting, preventing and punishing this type of violence, with particular attention given to violence against women.

Facilitate the maintenance of contact between women deprived of liberty and their minor children and integrate the gender perspective into programs that allow prison sentences to be served in the country where said children reside.

Integrate a gender perspective into all criminology studies and crime statistics.

Urge member states, in their compilations of judicial decisions, to include cases on discrimination against women.

Institutionalize a gender training program for all judiciary staff.

Conduct, with the assistance of experts in this area, a country-by-country study on the situation of women in prisons and detention centers to promote the formulation of social rehabilitation programs in a framework of respect for and protection of their human rights.

Integrate a gender perspective in pro bono legal services.

Promote programs to disseminate basic knowledge on substantive and legal procedural matters of mayor interest to women.

5. Regarding Theme IV of the REMJA IV recommendations, Cyber Crime, the following actions are proposed:

To accord priority, in preparing and/or updating national and inter-American juridical instruments and model legislation on cyber crime, to crimes where women and children are the principal victims, such as trafficking in persons, forced prostitution, child prostitution and child pornography, pedophilia, inter alia.

Integrate the gender perspective in all legal considerations on privacy, protection of information, crime prevention, and procedural aspects.

Raise awareness among the general public of the harmful characteristics and effects of cyber crimes particularly affecting women and children.

Create appropriate mechanisms for reporting and investigating sex-related cyber crimes, and other cyber crimes particularly affecting women and children, so that they are reported and impunity in this connection is avoided.

To propose appropriate measures to prevent and punish sex-related cyber crimes and other cyber crimes, particularly those affecting women and children, and establish provisions to dismantle their networks.

6. Regarding Theme V of the REMJA IV Recommendations, Justice Studies Center of the Americas (CEJA), the following actions are proposed:

Integrate a gender perspective into the projects, programs, and activities of the CEJA in support of modernizing justice in the region.

Invite member states to support, through voluntary contributions, technical cooperation, and information exchange, CEJA's efforts to implement strategies to integrate a gender perspective in its programs, projects, and activities.

Seminario Interamericano JUSTICIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Santiago de Chile, 4 al 6 de junio de 2003

Organizadores

Ministerio de Justicia de Chile
Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Patrocinadores

Organización de Estados Americanos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Este documento contiene una síntesis de los temas abordados y opiniones vertidas en el Seminario sobre Justicia y Gobernabilidad Democrática, organizado por el Ministerio de Justicia de Chile y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, y patrocinado por la Organización de Estados Americanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Uno de los requisitos fundamentales para establecer la Gobernabilidad Democrática es contar con sistemas de justicia y de resolución de conflictos que funcionen adecuadamente. Sin embargo, estos sistemas en las Américas presentan deficiencias en cuanto a la cobertura que brindan, la rapidez de sus procedimientos y la calidad y predictibilidad de sus resoluciones. Estos problemas son percibidos por la ciudadanía, lo que se traduce en una generalizada mala evaluación sobre los servicios judiciales. Ello ha constituido una de las principales motivaciones para impulsar a partir de las últimas décadas sustantivos procesos de reforma judicial, los que se han extendido a prácticamente todas las áreas de este sector del Estado.

En este seminario se ha pasado revista a los componentes más relevantes de esos procesos de reforma, fruto de lo cual es posible señalar cuáles son los desafíos que deberán enfrentar los sistemas de justicia en la región en los próximos años, en el contexto de una agenda compartida de cambios a nivel regional.

De esta forma, en este encuentro se han analizado con detención las reformas a la organización judicial, al sistema penitenciario y a la justicia criminal; Así como también, las medidas para mejorar el acceso a la justicia, los instrumentos para extender la tutela de los derechos fundamentales a nivel interno y los desafíos de la cooperación judicial entre Estados.

Una primera constatación apunta a la identidad entre los diversos países de la región respecto a los problemas que aquejan a sus sistemas

judiciales, de cara a las exigencias de la democracia política y el desarrollo económico. A partir de ello, se ha evidenciado que las iniciativas de mejora tienen mucho en común entre los diversos países, proceso que se ha visto alentado por la activa participación en todos ellos de diversas agencias de cooperación internacional, tanto de carácter bilateral como multilateral.

Sin duda, el contar con modelos adecuados de organización judicial, en todos sus ámbitos, aparece como un aspecto fundamental para asegurar el correcto funcionamiento de los sistemas de justicia y, en definitiva, contribuir a la gobernabilidad democrática de los países. A la luz de este seminario, esto se transforma en uno de los temas que la agenda de reforma en la región exige a los países abordar en profundidad, aprovechando para ello todos los ejemplos positivos y aspectos negativos que arrojan las experiencias que en este sentido se han llevado a cabo. Para dotar de una estructura de gobierno adecuada, es posible encontrar en la región diversos arreglos institucionales. En algunos casos, estas facultades están situadas en forma externa a los Poderes Judiciales y en otras al interior de los mismos. Especialmente notorio ha sido en los últimos años la creación de Consejos de la Justicia, con integraciones plurales que tienen por misión, efectuar definiciones estratégicas más relevantes para el sector y, en algunos casos, administrar los tribunales y dirigir la carrera judicial. No existe a la fecha una evaluación completa de los efectos que ha tenido esta importante política pública, en circunstancias que ella es objeto de un extenso debate en la región. En todo caso, cualquiera sea la solución institucional, resulta evidente la necesidad de contar con sistemas judiciales que se anticipen a los cambios de una sociedad cada vez más mutable, con capacidad de planificar y dirigir sus recursos hacia los fines socialmente más valiosos, recursos que si bien en las últimas décadas en general han crecido, aún son insuficientes para la magnitud de la tarea requerida.

Respecto de la carrera judicial, se ha avanzado sustantivamente hacia grados mayores de

seguridad en sus cargos para los funcionarios judiciales, lo que importa un factor determinante para su independencia pero, a su vez, se intenta que ello sea equilibrado con sistemas más competitivos y transparentes de acceso y promoción, asegurando que a la función judicial sólo lleguen los mejores. En esa misma dirección resulta clave la labor de las escuelas judiciales, cuyo desarrollo ha sido muy intenso en la región, pero que en el futuro requieren amoldar de mejor manera su funcionamiento y programas a los procesos de cambio que —como ya hemos aludido— está experimentando el sector justicia en los países de las Américas.

Esta nueva forma de ver la función judicial, y los otros organismos del sector, debe necesariamente ir acompañada con una revolución en su gestión. La incorporación de sistemas de información, que no sólo faciliten el seguimiento de las causas sino que permitan la generación de indicadores y metas de gestión, es un primer desafío. La reorganización de las diversas instituciones de forma tal que se aprovechen economías de escala y existan responsabilidades perfectamente delimitadas, es otro; al igual que la incorporación de profesionales de la gestión que sirvan para hacer más eficientes las decisiones que cotidianamente deben adoptarse en esta materia, lo que de ninguna manera se opone a la necesaria independencia judicial.

Urge asumir el desafío de llevar la justicia hasta los más desposeídos, convirtiendo a los sistemas de justicia en fuente de igualdad. Para ello es necesario ampliar la cobertura judicial, mejorar los sistemas de asistencia legal y, en general, facilitar a todas las personas llegar con sus problemas ante las instituciones del sector, fortaleciendo la idea de la administración de justicia como servicio público. Adicionalmente, la oferta de tutela jurídica debe hacerse más plural, ofreciendo donde sea procedente otras alternativas a la sentencia judicial, tales como la mediación y el arbitraje, pues en determinados casos resultan más rápidas, baratas y adecuadas que el proceso.

En la misma línea de fortalecer los derechos y la igualdad entre los ciudadanos se encuentran las iniciativas que han extendido el control constitucional por parte de autoridades judiciales y el establecimiento de recursos rápidos y desformalizados para lograr la efectiva salvaguarda de los derechos esenciales. Es necesario compatibilizar la urgencia con que deben actuar estas nuevas jurisdicciones, con la necesaria calidad y predictibilidad que deben tener las

decisiones constitucionales, sobre todo cuando ellas inciden de manera relevante en el desarrollo de las políticas públicas.

Constituye un aspecto fundamental para la gobernabilidad democrática la recepción y aplicación de las normas internacionales de protección de los derechos humanos que se ha realizado paulatinamente en los últimos años en los países de la región, y el importante papel de la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este ámbito. En efecto, el reconocimiento de estas normas internacionales por parte de los Estados ha permitido a muchos de ellos ajustar sus ordenamientos jurídicos internos a estos estándares internacionales, impulsando de esta manera los procesos de reformas de sus sistemas de justicia, al consagrar principios tan fundamentales como el del debido proceso. Aún queda mucho por hacer en este ámbito, y es un desafío que deben considerar tanto los legisladores como los actores de los otros poderes del Estado.

Probablemente el área en que las reformas son percibidas como más necesarias por parte de la ciudadanía es la criminal. La magnitud de los derechos allí en juego, unido a las múltiples deficiencias que muestra la organización institucional en el sector y el explosivo aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, obligan a realizar cambios radicales. Eso explica las transformaciones que casi la totalidad de los países de Latinoamérica ha hecho o están en proceso de hacer a sus procedimientos de corte inquisitivo, acercándolos a modelos más adversariales, con mayores similitudes a los existentes en los países angloparlantes de la región. Estas reformas muestran gran vitalidad y han desarrollado un intenso movimiento de carácter regional; sin embargo, su implementación concreta muestra en general serios problemas que pueden poner en riesgo sus resultados.

Por ello resulta esencial hacer un seguimiento de estos procesos y poner especial cuidado en el desarrollo de modelos de actuación adecuados a la lógica de los nuevos sistemas, tanto en los aspectos propiamente jurídicos, como en los de gestión. En relación a esto último, se señala la necesidad de contar con más y mejor información acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales, información que además debe sistematizarse, de manera que pueda compararse entre los diversos países de la región.

Es también indispensable que se instale una nueva noción que valore la innovación en este

sector, particularmente en aquellas áreas que deben y pueden ser más dinámicas, como es el caso de los Ministerios Públicos. Durante el seminario se conocieron interesantes programas e iniciativas en tal sentido. Otro tanto sucede con el tema penitenciario, donde existen alternativas novedosas de políticas públicas que permiten elevar los estándares de las instituciones penitenciarias, a la par de aumentar su cobertura. Evaluar sus resultados resulta entonces esencial.

Otro de los puntos de interés destacado en este seminario, es el rol de las defensas públicas en los procesos de reformas en América Latina. A pesar de existir avances en el mejoramiento de las estructuras y de la gestión de los servicios prestados por estas instituciones, su desarrollo en la región sigue siendo todavía incipiente. En consecuencia, es un gran desafío en esta materia lograr el fortalecimiento de las defensas públicas, como actores importantes en los procesos de reformas, que permita no sólo controlar la actividad represiva del Estado, sino también incidir en el mejoramiento del sistema de justicia, mediante una defensa técnica oportuna, eficaz y permanente, con independencia funcional.

En términos más generales se concluyó que el éxito de todas las reformas depende en gran medida de lograr profundos cambios culturales entre los diversos actores del sistema, elemento que los hace más complejos. Para ello resulta vital situar adecuadamente los incentivos, sensibilizar y capacitar a los operadores y volcar a las organizaciones en los procesos de cambio.

Finalmente, en el seminario se conocieron también los nuevos desarrollos que a nivel regional vienen produciéndose, tanto en el ámbito normativo como de coordinación concreta, para

facilitar la cooperación judicial entre los países. Las crecientes amenazas de carácter global exigen un compromiso muy fuerte de todos los Estados e instituciones por utilizar adecuadamente esos instrumentos y hacer los ajustes domésticos necesarios para garantizar su efectividad.

Ha quedado en evidencia luego de estos días de análisis y discusión, que el sector justicia en la región está haciendo grandes esfuerzos para desprenderse de una imagen pesada y anticuada que le era tradicional, para convertirse así en un sector dinámico del Estado en cuanto a transformaciones se refiere y con una contribución cada vez más clara a la gobernabilidad democrática de los Estados. Sin embargo, esos cambios aún no se traducen, en la generalidad de los países, en una mejora ostensible de las percepciones de la ciudadanía sobre sus servicios judiciales. Esa es la tarea pendiente: hacer que los cambios trasciendan hacia los justiciables, lo cual exige profundizar en la agenda que hemos descrito.

Tal desafío no debe recaer sólo en las instituciones del sector y en los restantes poderes públicos, pues en él debe tener un rol trascendente la misma comunidad. La sociedad civil organizada debería tanto participar en los diagnósticos y diseños de los programas, como también controlar su ejecución. Requisito para ello es que exista la más amplia publicidad y transparencia en los procesos de reforma y en el actuar cotidiano de las instituciones.

Por último, se hace necesario que la cooperación internacional siga apoyando activamente estos procesos de cambio, a través de ayuda directa a los Estados o programas de carácter regional.

Interamerican Seminar on JUSTICE AND DEMOCRATIC GOVERNANCE

Santiago de Chile, June 4-6, 2003

Organized by
Ministry of Justice of Chile
Justice Studies Center of the Americas

Sponsored by
Organization of American States
Ministry of Foreign Relations of Chile

The following is a summary of the topics addressed and opinions expressed at the Seminar on Justice and Democratic Governance, which was organized by the Ministry of Justice of Chile and the Justice Studies Center of the Americas and sponsored by the Organization of American States and the Ministry of Foreign Relations of Chile.

One of the fundamental requirements for the establishment of Democratic Governance is the existence of functional judicial and dispute resolution systems. In the Americas these systems present deficiencies in terms of the coverage that they provide, the speed with which procedures are carried out, and the quality and predictability of the solutions that they offer. These problems are perceived by the population, which leads to a poor appraisal of judicial services, which is one of the main motivations for the substantive judicial reform processes that have been promoted over the past few decades and that have extended to practically every part of this sector of government.

The most important components of these reform processes have been reviewed during this seminar, which facilitated a discussion of the challenges that the region's justice systems will confront in the coming years in the context of a shared regional reform agenda.

As a result this event has provided us with an opportunity to carefully analyze judicial, penal and criminal justice reforms, as well as the steps that have been taken to improve access to justice, tools for extending the protection of fundamental rights on an internal level, and the challenges of international judicial cooperation.

An initial observation points to the problems that judicial systems face in regard to the demands of political democracy and economic development. It follows that initiatives for improvement in different countries share a great deal; a process that has been encouraged by the active participation of bilateral and multilateral international cooperation agencies.

There is no doubt that having adequate models for judicial organization is a fundamental aspect of ensuring that judicial systems function correctly and contribute to democratic governance. In light of this seminar, this becomes one of the issues that the region's reform agenda requires countries to address in a comprehensive manner, taking advantage of all of the successes and failures of past experiences with this type of project. A variety of institutional arrangements have been developed in the region in response to the need to provide an appropriate governmental structure. In some countries these facilities lie within the Judicial Branch while in others they are external. Of particular interest are the Justice Councils that have been created over the past few years, which led to mergers that looked to effect strategic changes in the sector and, in some cases, administer the courts and direct the area of judicial training. A complete evaluation of the effects of this important public policy, which has been the subject of an extensive debate in the region, has not yet been carried out, but regardless of the institutional response, there is a clear need for judicial systems that can anticipate the changes of an ever more mutable society and plan and direct their resources toward more socially valuable goals. It should also be noted that even though these resources have grown over the past few decades, they are still insufficient when one considers the magnitude of the task before us.

With respect to judicial training programs, substantial progress has been made in improving job security for judicial officials, which is a determining factor for judicial independence. An effort has been also made to balance this process with more competitive and transparent selection and promotion systems, which will ensure that only the best individuals make it to the bench. The work of the judicial academies is key in this area, and while their development has been very intense in the region there is still a need to improve their performance

and programs and tailor them to the reform processes that are being implemented in justice sectors throughout the Americas.

This new way of looking at the position of judges and the other actors within the judicial sector must be accompanied by a revolution in judicial management. The first challenge is incorporating information systems that facilitate case follow-up and allow for the development of indicators and performance goals. Other challenges include reorganizing institutions so as to take advantage of economies of scale and create clearly defined responsibilities, and incorporating staff charged with making more efficient day-to-day decisions, a development which in no way enters into conflict with judicial independence.

There is an urgent need to face the challenge of bringing justice to the neediest members of our societies and to convert judicial systems in sources of equality. This involves broadening judicial coverage, improving legal aid systems and allowing all people to present their problems before the sector's institutions, thereby strengthening the idea of the administration of justice as a public service. Judicial coverage must be made more pluralistic and should offer options other than judicial sentencing such as mediation and arbitration when it is reasonable to do so. In some cases these methods are faster, more cost effective and more appropriate than trials.

In the same line of strengthening rights and equality among citizens one finds the initiatives that have extended constitutional control on the part of judicial authorities and the establishment of rapid and informal resources for providing effective protection of unalienable rights. We must make the urgency with which these new jurisdictions should act compatible with the quality and predictability that the constitutional decisions should have, particularly when they have an important effect on the development of public policy.

The reception and application of the international norms protecting human rights that have been gradually introduced in the region over the past few years are also important aspects of democratic governance, as is the role of the jurisprudence of the InterAmerican Commission on Human Rights and the Court of Human Rights. In fact, the recognition of these international norms has allowed many countries to adjust their internal judicial ordinances to these international standards, thus promoting justice system reforms by recognizing such fundamental principles as due

process. There is still a great deal of work to do in this area, and it is a challenge that should be considered by legislators and actors in other branches of government.

It is probable that the population perceives the criminal sector as the area that is most in need of reform. The combination of magnitude of the rights at stake in this area, the number of deficiencies in that the sector's institutional organization and the explosive increase in the perception of citizen insecurity necessitates radical changes. This explains the changes to the trial procedures that almost all of the Latin American countries have implemented or are in the process of implementing. The changes in question look to bring the procedures used in the courts closer to the adversarial models used in the English-speaking countries in the region. But while these reforms demonstrate great vitality and have developed an intense regional movement, the results may be threatened by serious problems with the process of implementing them.

For this reason it is essential to follow up on these processes and pay special attention to the development of models that match the logic of the news systems both in a strict judicial sense and in terms of performance. In regard to this last point, there is a need for more and better information on the performance of judicial systems. This information should be gathered in such a ways as to allow for comparisons among the various countries in the region.

The installation of a new approach that values innovation in this sector is also indispensable, particularly in the areas that should be and can be more dynamic, such as the Public Prosecutors' Offices. Interesting programs and initiatives related to this area were presented during the seminar. There are also innovative public policy initiatives to raise the standards of penal institutions and increase their coverage. It is therefore critical that the results of those processes be evaluated.

Another of the points of interest highlighted during the seminar is public defenders' role in reform processes in Latin America. In spite of the fact that progress has been made in the improvement of these structures and the management of the services offered by these institutions, their development in the region is still nascent. One of the major challenges in this area is therefore strengthening Public Defenders' Offices as important actors in the reform processes, which

will not only allow for the control of repressive activity on the part of the State, but will also have an impact on the improvement of the justice system through an opportune, effective and permanent defense with functional independence.

In more general terms it was concluded that the success of all of the reforms depends to a large extent on the achievement of profound cultural changes among the various actors in the system, an element that makes those changes more complex. In this regard it is vital to adequately situate the incentives, sensitize and train staff, and dedicate the organizations to these reform processes.

New developments in norms and concrete coordination aimed at facilitating judicial cooperation among the countries were also presented at the seminar. Growing global threats require that States and institutions make a very strong commitment to using those instruments adequately and making the adjustments necessary to guarantee their effectiveness.

It has become clear that the region's justice sector is making a concerted effort to rid itself of its traditional heavy and antiquated image in order to become a dynamic government sector whose contribution to democratic governance in the States is ever clearer. In general, however, these changes have yet to lead to a clear improvement in the population's perception of judicial services. This is the task that lies before us: making the changes carry over to those who use the system, which requires that we broaden the agenda that we have described.

This task must not only fall to institutions in the judicial sector and other public agencies. The community must play an important role in offering diagnoses, designing program, and implementing the reforms. This requires that the reform processes and the institutions' daily activities be more public and transparent.

Lastly, international funding agencies must continue to actively support these reform processes through direct aid to States or the creation of regional programs.

LUIS MORENO OCAMPO ELEGIDO PRIMER FISCAL TITULAR DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Luis Moreno Ocampo, especialista en anticorrupción y derechos humanos, fue elegido el 21 de abril pasado primer Fiscal Titular de la Corte Penal Internacional (CPI). La elección se realizó en Nueva York, en la sede de Naciones Unidas, durante la Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma.

Su antecedente como fiscal adjunto en el histórico proceso que juzgó y condenó por violaciones de los derechos humanos y otros delitos a los integrantes de las juntas militares partícipes de la dictadura que gobernó a la Argentina entre 1976 y 1983, tuvo un peso fundamental en la decisión de los 89 signatarios del Tratado de Roma, que es el creador en el 2002 la Corte Penal Internacional. Ésta se inauguró el 11 de marzo con la elección de 18 jueces que la integran, entre ellos, el jurista de Trinidad y Tobago Karl Hudson-Phillips, miembro del Consejo Directivo de CEJA.

El tribunal -con sede en La Haya- es un paso clave para procesar a los responsables de los peores crímenes contra la humanidad. Tiene jurisdicción sobre los casos de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidios cometidos después del 1º de julio del 2002, en cualquiera de las 89 naciones firmantes del tratado, pero sólo actuará cuando los Estados no deseen o no puedan administrar justicia, según estipula su documento fundacional, el Estatuto de Roma.

El abogado argentino, que asume ese alto cargo por un período de 9 años, tendrá la tarea de poner en marcha este tribunal y a él le corresponderá estudiar las más de 200 denuncias que se han recibido en la CPI y decidir cuáles tienen base suficiente para ser susceptibles de convertirse en un caso.

La CPI es una nueva institución global independiente cuya principal tarea consiste en actuar cuando los sistemas judiciales nacionales no logran cumplir su cometido. «Los asesinatos masivos y la corrupción son dos tipos diferentes de abuso de poder, en general, utilizados en forma

conjunta contra los pobres. Comúnmente, los dictadores que están matando gente guardan millones en cuentas bancarias secretas, y la CPI los investigará y juzgará,» señaló Luis Moreno Ocampo.

En su discurso ante la Asamblea de Estados Parte, Luis Moreno Ocampo recordó, además, que son los Estados nacionales los responsables primarios de prevenir, controlar y juzgar los crímenes atroces que se cometen en su jurisdicción y enfatizó que «el principio de complementariedad establecido en el Estatuto [de Roma] obliga a la Fiscalía [de la CPI] a que colabore para que esa jurisdicción nacional se pueda ejercer con eficacia».

Graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Luis Moreno Ocampo fue cofundador de la organización Poder Ciudadano (Argentina), miembro de la Junta Directiva de Transparency International y presidente del capítulo para América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional. Ha dictado seminarios sobre justicia y derechos humanos en las universidades de Yale, Harvard y Columbia. Trabajó, asimismo, para el Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas, prestando asesorías a gobiernos en sistemas de control de corrupción, específicamente en República Dominicana, Bolivia y Venezuela.

También integró, desde su inicio en 2001, el Consejo Editorial de *Sistemas Judiciales*. Y dado que -por sus nuevas responsabilidades-, ya no podrá seguir formando parte de nuestra publicación, queremos celebrar y destacar nuestra confianza en la encomiable tarea para la que ha sido designado, y, a la vez, ratificar -desde estas páginas- nuestro compromiso de siempre a fin de brindarle el mayor apoyo a su nueva gestión. ■



EL PRESIDENTE ARGENTINO LIMITA SUS FACULTADES PARA DESIGNAR JUECES DE LA CORTE SUPREMA

El Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, limitó a través de un decreto las facultades que la Constitución de ese país le otorga para designar a los jueces de la Corte Suprema de Justicia. El decreto 222 tomó la propuesta de un grupo de ONGs y obligó al Poder Ejecutivo a abrir vías que canalicen la opinión de la sociedad civil respecto de los candidatos propuestos por el primer mandatario.

El inciso 4 del artículo 99 de la Constitución argentina establece que es el Presidente de la Nación quien nombra a los jueces de la Corte Suprema con acuerdo posterior de los dos tercios del Senado. Distinta es la situación de los magistrados del resto de los tribunales, quienes para ser seleccionados deben enfrentar un concurso de oposición y antecedentes ante el Consejo de la Magistratura, que elabora una terna para que el titular del Poder Ejecutivo elija su candidato antes de solicitar la aprobación del Senado.

El decreto 222 reglamentó esta atribución presidencial respecto de los jueces de la Corte al establecer un procedimiento mediante el cual en un plazo de 15 días luego de producida una vacante en el tribunal, el Presidente debe publicitar el nombre y los antecedentes curriculares de la

las personas que se encuentren en consideración para cubrir el cargo.

A partir de allí, los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, y las entidades académicas y de derechos humanos contarán con 15 días para expresar por escrito las observaciones que consideren de interés en el proceso de preselección. Luego, el Presidente estará en condiciones de nominar a su candidato y enviar su decisión al Senado para que preste su acuerdo.

Los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo tendrán que poner a disposición de la sociedad civil sus antecedentes profesionales y académicos, así como una declaración jurada de sus bienes y los de su cónyuge. Además, el primer mandatario deberá posibilitar que la inclusión de nuevos miembros en el tribunal permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal. También deberá observar los requisitos relativos a la integridad moral e idoneidad técnica y el compromiso con la democracia y la defensa de los derechos humanos del postulante. ■

ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA SOLICITÓ A CEJA ESTUDIO SOBRE DISCRIMINACIÓN RACIAL

El máximo foro político del continente realizó en la capital chilena su Trigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones. En la oportunidad, la canciller de Chile, Soledad Alvear, y el secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, destacaron la labor realizada por CEJA en el ámbito de la justicia en la región. El gobierno de Canadá, en tanto, aprobó una contribución de \$1,7 millón de dólares canadienses para la entidad, dinero que será destinado a un proyecto regional de capacitación para las reformas judiciales (más detalles en nota aparte).

Durante los días 8, 9 y 10 de junio, en Santiago de Chile, los ministros de Relaciones Exteriores de los 34 Estados Miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunieron para discutir los tópicos más sensibles de la preocupación hemisférica.

Congregados bajo el tema central "Gobernabilidad Democrática en las Américas", los Cancilleres de las Américas aprobaron más

de 60 proyectos de resoluciones en el ámbito de la democracia, desarrollo integral, derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, seguridad hemisférica, cooperación y medio ambiente, entre otras materias.

La canciller de Chile, Soledad Alvear, manifestó que la adopción del Acuerdo de Santiago, "es un compromiso, que en el espíritu de la Carta de la OEA, fortalece el camino iniciado

hace doce años en esta misma ciudad, y que en Lima consagramos jurídicamente en la Carta Democrática Interamericana.” Asimismo, agregó que este acuerdo refleja un “compromiso de segunda generación”, ya que “una vez instaurada la democracia como un sistema apreciado en todo el hemisferio, ahora buscamos reforzar la institucionalidad democrática y mejorar la calidad de nuestro sistema político”.

Aparte de las cuatro sesiones plenarias desarrolladas en el transcurso de la asamblea, también se dio lugar a reuniones paralelas, entre las cuales figuró un diálogo informal con la sociedad civil, en el que participaron varios jefes de delegación y más de cien organizaciones.

CEJA y su participación en la Asamblea General

En su discurso inicial de la primera sesión plenaria, la canciller de Chile, Soledad Alvear, destacó la participación que CEJA ha tenido en el ámbito de la modernización del Estado al sostener que el Centro “es un testimonio de cómo el sistema interamericano puede contribuir a mejorar en el hemisferio la calidad de la justicia y sus valores”.

Por su parte, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin L. Powell, durante la Reunión del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), realizada en el marco de la Asamblea, relató cómo su país ha contribuido al cumplimiento y desarrollo del proceso de

cumbres. En ese contexto, Powell se refirió al compromiso de los Estados Unidos en el soporte de proyectos que trabajan en reforma judicial y promueven el Estado de Derecho. “En particular”, dijo, “apoyamos fuertemente al Centro de Estudios de Justicia de las Américas, ubicado acá en Santiago, y esperamos que el Centro pueda contar con el mismo compromiso por parte de otros en la región”, puntualizó.

El gobierno de Canadá, en tanto, firmó un acuerdo de contribución con la entidad por Can \$1,7 millón, donación destinada a financiar un proyecto de fortalecimiento institucional a través de un programa de capacitación que pretende optimizar la implementación de las reformas a la justicia criminal en las Américas. Dicho programa será ejecutado por CEJA.

En la segunda reunión de la Comisión General del día martes 10 de junio, Douglass Cassel, presidente del Consejo Directivo de CEJA, dio cuenta de las actividades y proyectos realizados por CEJA en 2002 y su plan de trabajo 2003.

Por otra parte, los ministros de Relaciones Exteriores del continente resolvieron solicitar a CEJA un estudio “sobre las experiencias de Estados Miembro y sobre las formas en que se tratan los casos de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia que se someten a la consideración de sus sistemas de administración de justicia”. ■

Todos los detalles del evento en www.oas.org

GOBIERNO DE CANADÁ DONÓ CAN \$ 1,7 MILLÓN A CEJA

Contribución promovida por el Fondo Post Cumbre de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, CIDA, financiará un proyecto de fortalecimiento institucional para las reformas procesales penales en el continente.

Durante la primera jornada del XXXIII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizada el día 8 de junio, el embajador de Canadá en Chile, Patrick Parisot, en representación del gobierno del Canadá, y el director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Juan Enrique Vargas, firmaron un acuerdo de contribución destinado a agregar un aporte directo a la modernización de los sistemas de justicia en la región.

En el acto de suscripción participaron como testigos Bill Graham, ministro de Relaciones

Exteriores de Canadá, Soledad Alvear, canciller de Chile, y Douglass Cassel, presidente del Consejo Directivo de CEJA.

La contribución del gobierno de Canadá financiará la realización de un proyecto de fortalecimiento institucional a través de un programa de capacitación destinado a optimizar la implementación de la reforma a la justicia criminal en las Américas. El desarrollo del programa será ejecutado por CEJA.

El proyecto tendrá una duración de tres años y consiste principalmente en un programa de capacitación que se realizará a través de cursos presenciales y capacitación a distancia (e-learning), con estudios centrados en temas específicos. Uno de ellos relevará y difundirá información empírica que permita evaluar en qué medida las reformas a la justicia criminal acogen una perspectiva de género. El otro estudio contempla obtener y difundir información sobre

el impacto en el tratamiento de los problemas vinculados a la diversidad, en especial en torno a los derechos de los grupos indígenas.

Otro componente importante será la creación de un sitio web que persigue promover el intercambio permanente y servir como soporte para el programa de capacitación y la creación de una red de actores regionales del sector justicia. ■

CANCILLERES DEL HEMISFERIO ELIGIERON DOS NUEVOS MIEMBROS PARA EL CONSEJO DIRECTIVO DE CEJA

Jaime Arellano Quintana, de Chile, y Lloyd Beresford Ellis, de Jamaica, se integrarán oficialmente a la entidad a partir del 1 de enero de 2004. El máximo foro político del continente renovó asimismo el mandato del actual presidente del Consejo, el académico estadounidense Douglass Cassel.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reunida en Santiago de Chile, eligió, el pasado 10 de junio, en su última sesión plenaria, a tres miembros del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

Ellos son Jaime Arellano Quintana, de Chile, Lloyd Beresford Ellis, de Jamaica, y el actual presidente del Consejo Directivo de la entidad, Douglass Cassel, de Estados Unidos, quien fue reelecto para un nuevo período de tres años.

El Consejo Directivo de CEJA es el máximo órgano de la entidad. Está integrado por siete miembros elegidos a título individual por la Asamblea General de la OEA, por un término de tres años. La tarea del Consejo es definir las estrategias y políticas de la institución y aprobar anualmente el plan de trabajo que, de acuerdo a las directrices de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas (REMJA), presente el director ejecutivo de CEJA.

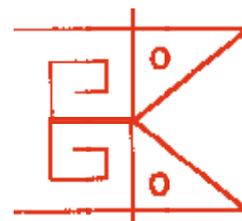
Actualmente lo integran Douglass Cassel (Estados Unidos), Federico Callizo (Paraguay), quien además es su actual vicepresidente, Mónica Nágel (Costa Rica), Soledad Alvear (Chile), Karl Hudson-Phillips (Trinidad & Tobago), y George Thomson (Canadá)

Los cancilleres del hemisferio eligieron también a varias autoridades de otros órganos del sistema interamericano. En el caso del Comité Jurídico Interamericano, cuya sede se encuentra en Río de Janeiro, fue elegido el jurista nicaragüense Mauricio Herdocia Sacasa, mientras que Eduardo Vio Grossi, de Chile, fue reelecto.

Por otra parte los nuevos miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, son Florentín Meléndez (El Salvador), Evelio Fernández Arévalo (Paraguay), Freddy Gutiérrez (Venezuela) y Paulo Sergio Pinheiro (Brasil).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, tendrá como nuevos miembros a Manuel Ventura Robles (Costa Rica), Delicia Medina Quiroga (Chile), Sergio García Ramírez (México) y Diego García Sayán (Perú).

Finalmente, Alma Montenegro de Fletcher, de Panamá, fue elegida por aclamación miembro del Tribunal Administrativo de la OEA. ■



RED DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS REALIZÓ EN BRASIL SEGUNDO ENCUENTRO ANUAL

Durante el encuentro se discutió la posibilidad de implementar un Observatorio Judicial desde la sociedad civil.

Con la participación de los representantes y autoridades de 29 de sus instituciones miembros, se realizó durante los días 24 al 26 de abril, en Río de Janeiro, Brasil, la Segunda Reunión Anual de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Justicia de las Américas (Red OSC).

El encuentro fue organizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, y patrocinado por la Délégation Régionale de Coopération pour le Cône Sud le Brésil, la Embajada de Francia en Chile, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía en la Región Andina y el Cono Sur, la Fundación Ford y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/SURF para América Latina y El Caribe.

El tema central de este segundo encuentro, y en torno al cual se discutió extensamente y además se elaboró un documento, fue el proyecto para la

construcción de un *Observatorio de Justicia* desde la sociedad civil, como una herramienta para sistematizar la información existente, generar información propia y fortalecer el debate del sector con respecto a la mejora de los sistemas de justicia.

Con miras a la implementación de ese proyecto, durante 2003, la Red se abocará a la recopilación de experiencias de trabajo y proyectos en los temas de independencia judicial y acceso a la justicia, entre otros, que han emprendido algunas de sus instituciones miembros, organizaciones internacionales y agencias de cooperación. La Red OSC conformará equipos de trabajo, según la capacidad, interés y experticia, para dotar al *Observatorio de Justicia* de un primer conjunto de indicadores básicos destinados al uso regional y local.■

Más detalles de la Red OSC, información sobre sus miembros y actividades en marcha en www.cejamericas.org/redosc

MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CEJA FUE ELEGIDO JUEZ DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Karl Hudson-Phillips, destacado jurista de Trinidad y Tobago y uno de los siete miembros del Consejo Directivo del CEJA, fue elegido uno de los dieciocho jueces que desde el 11 de marzo de 2003 integran la Corte Penal Internacional. Cumplirá esa función por un término de nueve años.

La Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI), reunida en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, eligió al jurista de Trinidad y Tobago, Karl Hudson-Phillips, como uno de los dieciocho jueces que integran dicha Corte.

El señor Hudson-Phillips fue elegido durante la tercera de las 33 rondas de votaciones secretas, realizadas los días 3 al 7 de febrero de 2003, por los representantes de los 85 Estados Parte con derecho a voto que han ratificado hasta ahora el Estatuto de Roma.

Hudson-Phillips es también uno de los seis magistrados que desempeñarán su mandato por un término de nueve años, el máximo período contemplado para un juez de la CPI. Los 18 jueces

electos tomaron juramento el 11 de marzo pasado, en La Haya, Holanda, ciudad sede de ese tribunal.

Junto al jurista de Trinidad y Tobago, también fueron nominados otros cuatro candidatos provenientes de países de las Américas, de los cuales dos son mujeres. Ellos son Elizabeth Odio Benito, de Costa Rica (tendrá un mandato de nueve años); Sylvia de Figueiredo Steiner, de Brasil (nueve años); Philippe Kirsch, de Canadá (seis años); y René Blattmann, de Bolivia (seis años).

Karl Hudson-Phillips es actualmente uno de los siete miembros del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), el máximo órgano de esa entidad creada

por el Sistema Interamericano para apoyar las reformas judiciales de los países del continente. Cada uno de ellos es elegido para ese cargo a título individual por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Las máximas autoridades de CEJA, encabezadas por el presidente de su Consejo Directivo -el académico estadounidense Douglass Cassel- y su director ejecutivo -el abogado chileno Juan Enrique Vargas-, saludaron la nominación de Hudson-Phillips como un merecido reconocimiento a la ya destacada trayectoria del jurista trinitense.

Precisaron, también, que aún desconocen cuál será el efecto de esta nominación en lo que respecta a la participación del señor Hudson-Phillips como miembro del Consejo. «Por lo pronto -expresaron- sentimos como un motivo de orgullo para CEJA el tenerlo entre los miembros de su Consejo Directivo».

Trayectoria

Karl Terrence Hudson-Phillips ha ejercido la práctica legal por más de tres décadas en todas las jurisdicciones del *common law* en el Caribe, desde Bahamas en el norte hasta Guyana en el sur. Ha estado involucrado en casi todos los juicios criminales importantes del Caribe del Este y

Trinidad-Tobago, incluidas la Defensa y la Fiscalía. Su primera defensa importante fue en el caso de R-v-Kilgour [1960] 3W, poco después de aprobar su examen de grado en Trinidad y Tobago. En 1978, procesó exitosamente en primera instancia a un ex Premier de Antigua y Barbuda por corrupción y mal comportamiento en el servicio público. Ha actuado, asimismo, en varios asuntos de extradición en representación de gobiernos extranjeros y ofensores fugitivos. También ha actuado para la Fiscalía en juicios de asesinato relacionados con el tráfico de drogas peligrosas.

Como jurista en ejercicio activo, actualmente lidera el enjuiciamiento de varias personas y compañías por mal comportamiento en el servicio público y corrupción en Trinidad y Tobago. Recientemente, además, fue instruido para participar en una comisión investigadora en Antigua por alegatos de mala conducta en relación al Reglamento del Esquema de Beneficios Médicos (Statutory Medical Benefits Scheme) en ese país. Previamente, en 1987, presidió una Comisión de Investigación del Real Servicio de Policía de Santa Lucía.

Desde hace cuatro años, el señor Hudson-Phillips preside la Law Association de Trinidad y Tobago. En 1999 fue nominado al Consejo de la Asociación Legal de la Commonwealth Law Association. ■

COLOMBIA TENDRÁ NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN 2005

El Congreso de ese país aprobó varias reformas a la Constitución que reemplazan el actual sistema de procesamiento criminal por un modelo acusatorio que refuerza la función investigativa de los fiscales e introduce la oralidad en los procesos.

Tras siete meses de estudio y ocho debates en la Cámara de Representantes y el Senado, el Congreso de Colombia aprobó, el 11 de diciembre de 2002, la reforma a varios artículos de la Constitución Política de ese país, destinada a modificar el sistema de enjuiciamiento penal actualmente vigente. De esta manera, se reemplaza el sistema mixto de tendencia inquisitiva por uno de orientación acusatoria, donde el eje del proceso es el juicio oral.

El proyecto de reforma, presentado ante el Congreso por la Fiscalía General de la Nación, comprendía tres temas claves: redefinir la actividad que ejerce el fiscal, en el sentido de fortalecer su función investigativa y dejar a un lado buena parte de las funciones judiciales que

actualmente detenta en la etapa de instrucción; fortalecer el juicio público, oral y contradictorio; y reformar el actual sistema de juzgamiento parlamentario ante la Suprema Corte de Justicia.

Entre otros puntos, la iniciativa aprobada reasigna y adecua al sistema acusatorio las funciones del fiscal y de la Defensoría Pública; establece el juicio oral como eje del proceso; y define los plazos en los que el nuevo sistema comenzará a operar.

La fecha programada para el estreno del nuevo sistema es el 1 de enero de 2005. Será una implementación gradual que deberá estar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2008. Por el momento, las instituciones

involucradas informarán a la población sobre las disposiciones que incorpora el nuevo proceso.

Una vez que la reforma entre en vigor, los casos pendientes a esa fecha serán resueltos según las normas del antiguo sistema. ■

Texto de la reforma constitucional aprobada y otros documentos sobre la implementación del nuevo sistema de justicia en ese país, disponibles en el sitio de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, en:
<http://www.fiscalia.gov.co>

AMÉRICA LATINA PRESTA MAYOR ATENCIÓN A LAS DEFICIENCIAS DE SUS SISTEMAS DE JUSTICIA CRIMINAL, DICE HUMAN RIGHTS WATCH

Organización presentó en Washington su informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo.

La violencia de la respuesta policial a los disturbios registrados en Argentina, Haití, Venezuela, Paraguay y Bolivia durante el último año, "hizo que se prestara la necesaria atención a las profundamente enraizadas deficiencias de los sistemas regionales de justicia penal", señala el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, presentado por Human Rights Watch el 14 de enero en Washington.

"A pesar de que los mecanismos formales de la democracia se mantuvieron en pie en toda la región, con la clara excepción de Cuba -indica el estudio- los votantes fueron aparentemente perdiendo la confianza en que los gobiernos electos fueran capaces de afrontar con eficacia los problemas cotidianos. Con el aumento de la pobreza y la injusticia social, el desencanto popular generalizado hacia las democracias poco desarrolladas de la región despertó serias preocupaciones".

El Informe Anual 2003 de Human Rights Watch se ocupa en sus 558 páginas de la condición en que se encontraban los derechos humanos en 58 países a lo largo de 2002. En él se ponen de relieve tendencias positivas tales como el cese definitivo de las guerras en Angola, Sudán y Sierra Leona, y las conversaciones de paz en Sri Lanka.

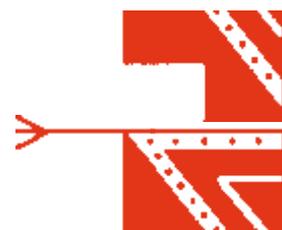
Como acontecimientos negativos del año, el Informe destaca el grave estallido de violencia comunal en Gujarat, India, y el asesinato constante de civiles en las guerras que azotan desde Colombia a Chechenia, y desde la República Democrática del Congo hasta el conflicto entre Israel y Palestina.

Según el estudio, en el caso de América Latina, "la prensa de la región contribuyó enérgicamente a denunciar las prácticas corruptas, pero su capacidad para hacerlo se vio limitada en algunos países por la opresiva legislación penal contra la difamación".

Sin embargo, precisa el Informe, "se prestó cada vez más atención a una de las causas de la corrupción, la falta de transparencia del gobierno, y algunos países tomaron medidas para remediarla. En México y Perú, se aprobaron leyes afirmando que la información en manos del Estado era en principio pública. Dichas leyes sobre la libertad de información también establecieron procedimientos para que los ciudadanos pudieran solicitar la publicación de documentos oficiales y fijaron sanciones para las negativas injustificadas del acceso a información".

Human Rights Watch es una organización internacional de vigilancia sobre condiciones de los derechos humanos con sede en Nueva York y oficinas en más de setenta países. ■

Texto del Informe Anual 2003 y más información sobre Human Rights Watch en español, inglés, francés, portugués y otros idiomas, en: <http://www.hrw.org>



AMÉRICA LATINA TENDRÁ LA TASA MÁS ALTA DE HOMICIDIOS A NIVEL MUNDIAL

Investigaciones recientes muestran que en la región se registran 40 homicidios por cada cien mil habitantes, cuatro veces más que el promedio mundial. En algunos países de Centroamérica, el costo de la violencia representaría entre 5 y 20 por ciento del producto bruto interno (PBI). Las cifras fueron presentadas durante un Foro sobre Seguridad Ciudadana realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en Honduras.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Tegucigalpa, Honduras, un Foro de Seguridad Ciudadana en el contexto de la XVII Reunión de Gobernadores del Istmo Centroamericano y República Dominicana.

La actividad tuvo lugar el pasado 14 de febrero y en ella participaron 150 personas, entre ministros de hacienda, presidentes de los bancos centrales, ministros de seguridad, justicia y defensa de la región centroamericana. También asistieron alcaldes de grandes ciudades, autoridades policiales, representantes de la sociedad civil y funcionarios de agencias de cooperación internacional.

En la oportunidad, se presentó un diagnóstico de la violencia en la región, se examinaron experiencias de proyectos de paz y convivencia ciudadana respaldados por el BID, y se analizaron programas de prevención y rehabilitación de delinquentes juveniles.

De acuerdo con un reporte de prensa del Banco, Miguel Martínez, gerente del Departamento Regional de Operaciones del BID, indicó que, según estudios recientes, la tasa de homicidios de América Latina es de 40 por cada cien mil habitantes, es decir cuatro veces más alta que la tasa promedio mundial.

Martínez afirmó que algunos países de América Central -como El Salvador, Guatemala y Honduras- tienen tasas más altas que el promedio latinoamericano. El costo de la violencia representa entre 5 y 20 por ciento del producto bruto interno (PBI) y afecta la competitividad de estos países.

Durante el Foro, el investigador Mauricio Rubio, experto en criminología y violencia, presentó dos estudios: Magnitud y Caracterización de la Violencia en los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana y un Estudio sobre *Marasy* Violencia Juvenil en Honduras.

El especialista señaló que Guatemala, El Salvador y Honduras presentan una situación crítica por el número de homicidios, e indicó una tendencia general creciente de los índices de violencia en la región del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Advirtió sobre el crecimiento de las pandillas juveniles y el riesgo de su posible vinculación con el crimen organizado y subrayó la importancia de adoptar medidas preventivas con un fuerte eje educativo.

En un panel dedicado a lecciones de experiencias exitosas, el subsecretario para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, Colombia, Hugo Acero, presentó la experiencia de Bogotá contra la delincuencia común y por una mejor convivencia ciudadana. En esa ciudad, una política preventiva sostenida en los últimos ocho años permitió bajar los índices de cerca de 80 homicidios por cien mil habitantes en 1993 a 30 homicidios por cien mil habitantes en 2001. ■

Para más detalles sobre el Foro de Tegucigalpa y sobre los programas del BID en seguridad ciudadana, visite el sitio oficial del Banco en <http://www.iadb.org>

HONDURAS CELEBRÓ PRIMER AÑO DE VIGENCIA DE NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL

La presidenta de la Corte Suprema de Justicia destacó el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como uno de los logros relevantes del nuevo sistema.

Con la presencia del presidente de la República de Honduras, Ricardo Maduro, y la presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Vilma Cecilia Morales, junto a autoridades del sistema judicial de los países de Centroamérica, se celebró el 20 de febrero el primer aniversario de la entrada en vigencia del código procesal penal.

En la oportunidad, la máxima autoridad del Poder Judicial hondureño, Vilma Morales (quien es también la primera mujer en ocupar ese alto cargo en ese país), presentó cifras sobre el funcionamiento del nuevo sistema.

Destacó, por ejemplo, que la reforma ha permitido la agilización de los procesos. Así, según cita el matutino hondureño La Prensa, un 40 por ciento de los juicios se han suspendido condicionalmente en los juzgados de letras, un 38 por ciento finalizó a través del procedimiento abreviado y un 22 por ciento lo hizo mediante el sistema de conciliación.

Vilma Morales sostuvo que el nuevo sistema de procesamiento penal "ha permitido [a Honduras] contar con un sistema de administración de justicia más eficiente y transparente". ■

AUTORIDADES DE 14 PAÍSES PARTICIPARON EN CURSO INTERAMERICANO SOBRE INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA PROCESAL PENAL ORAL Y ACUSATORIO

Colombia, Argentina, Perú, Brasil, Chile, Ecuador, México, República Dominicana, Puerto Rico, Honduras, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Paraguay, participaron entusiastamente en la actividad organizada por el CEJA.

Entre los días 24 al 28 de marzo se realizó en la ciudad de La Serena, Chile, el curso Interamericano sobre instrumentos para la implementación de un sistema procesal penal oral y acusatorio.

El curso, al que asistieron 58 autoridades de 14 países de la región, estuvo compuesto por talleres a través de los cuales se analizaron materias eminentemente prácticas asociadas a los procesos de implementación de las reformas, y visitas en terreno a los Juzgados de Garantía y de Juicio Oral en lo Penal de La Serena, lugares en que además de observar el funcionamiento y organización de dichas instituciones del nuevo sistema procesal penal de Chile, los alumnos tuvieron la oportunidad de interactuar con los jueces, defensores y fiscales en reuniones y discusiones.

Los talleres estuvieron a cargo de especialistas internacionales tales como Alberto Binder, Andrés Baytelman, Mauricio Duce y Diego Muñoz, entre otros, cuyo nivel fue evaluado como excelente por los propios alumnos del curso.

Entre los tópicos tratados durante el curso encontramos: el funcionamiento e implementación de las reformas procesales penales que existen en la región, los nuevos modelos de gestión judicial y la capacitación de jueces, defensores y fiscales, además de una clase práctica de técnicas de litigación oral. ■



FALTA DE EFICACIA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES AGRAVA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTINENTE, DENUNCIA ÚLTIMO INFORME DE LA CIDH

El Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue presentado en Washington el pasado 2 de abril. Presidenta de la entidad llamó la atención sobre el limitado acceso efectivo a la justicia en los países del hemisferio.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el 2 de abril su Informe Anual ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

De acuerdo con un comunicado de prensa de la OEA, Marta Altolaguirre, presidenta de la CIDH, manifestó la preocupación de la Comisión Interamericana por el progresivo deterioro de la institucionalidad democrática. En particular, dijo que a pesar de las elecciones periódicas en los países del hemisferio, muchas democracias exhiben debilidades institucionales e incluso se ven expuestas a intentos de golpes de estado o alteraciones del orden constitucional.

En este sentido, Altolaguirre dijo que, afortunadamente, los Estados miembros de la OEA son actualmente consistentes en su rechazo colectivo a estos intentos, mediante la invocación de instrumentos como la Carta Democrática Interamericana. Expresó, sin embargo, la preocupación de la CIDH porque los límites al poder público determinados por la propia normativa interna del Estado son en algunos casos burlados o ignorados, en perjuicio de la plena vigencia del Estado de Derecho.

En su presentación, la presidenta de la CIDH aludió a los problemas de corrupción, pobreza, exclusión y brechas sociales, eco-

nómicas, étnicas y de género como elementos que contribuyen a la inseguridad jurídica. Indicó que dicha situación se ve agravada por la falta de acceso efectivo a la justicia, y que "no sólo contribuye a perpetuar la falta de eficacia y la impunidad que aqueja el funcionamiento de los sistemas judiciales del hemisferio, sino que provoca la exclusión de los ciudadanos de la administración de justicia tanto en su participación como operadores, como en su actividad de sujetos activos".

Además, destacó que la desconfianza hacia los sistemas de justicia se acentúa respecto a los más vulnerables cuando sufren discriminación y cuando no se les facilita un acceso efectivo a la determinación de sus derechos. Dichos factores, dijo, coinciden con la creciente sensación de inseguridad de la ciudadanía frente a la violencia y la criminalidad crecientes y la tendencia a tomar la justicia por propia mano.

Marta Altolaguirre expresó la importancia de que los Estados miembros garanticen a los defensores de derechos humanos y otros operadores de justicia en el hemisferio el libre ejercicio de sus tareas, así como su seguridad personal. ■

Texto del Informe Anual de la CIDH disponible en <http://www.cidh.org>



Córdoba, Argentina, 11 al 13 de septiembre, 2003

Encuentro Nacional del Ministerio Público de la Defensa y Congreso de la Defensa Pública Oficial del MERCOSUR

Organiza la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Córdoba; la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional; el Tribunal Superior de Justicia de La Provincia de Córdoba; la Defensoría General de la Nación; la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Defensoría General de Entre Ríos. ■

Contacto:

moscosojd@infovia.com.ar; eugenia@magistracor.org.ar;
lizzi@magistracor.org.ar; magist@asocmagistra.org.ar

Monterrey, México, 23 al 27 de septiembre, 2003

III Congreso Nacional de Mediación y II Encuentro de las Américas

Convocan la Fundación Mediadores en Red (Argentina), el Instituto de Mediación de México, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y la Universidad de Sonora, entre otras instituciones. La actividad se propone analizar y evaluar las aportaciones más relevantes de la mediación en la administración de justicia, y generar un espacio de encuentro a nivel continental para el intercambio de experiencias en el campo de la resolución alternativa de conflictos. ■

Todos los detalles en <http://www.tercercongresonacional.uson.mx>

San José, Costa Rica, 25 y 26 de septiembre, 2003

II Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial: La Información al Servicio del Gobierno Judicial

En esta actividad se analizarán los sistemas de información de los Poderes Judiciales del continente, experiencias concretas del manejo de la misma y herramientas tecnológicas de apoyo a esta labor. El seminario está orientado hacia altos representantes de los poderes judiciales de las Américas, altos funcionarios de las unidades administrativas de los tribunales, consultores en temas de gestión, empresas especializadas en la materia y funcionarios de agencias de cooperación internacional. Organiza el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, y patrocina la Corte Suprema de Costa Rica. ■

Contacto: pilar.avila@cejamericas.org

Todos los detalles en <http://www.cejamericas.org>

1 al 4 de octubre, Córdoba, Argentina

XV Latinoamericano, VII Iberoamericano y XI Nacional Congreso en Derecho Penal y Criminología

Organizan la Universidad Nacional de Córdoba y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) Córdoba. Auspicia el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). ■

15 al 18 de octubre, Río de Janeiro, Brasil

II Congreso Interamericano de Defensorías Públicas de las Américas

El Congreso se propone constituir formalmente una asociación para estas instituciones, decisión acordada en Santiago de Chile (2001) y San José de Costa Rica (2002), durante el primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas y el Primer Congreso Interamericano de Defensorías Públicas, respectivamente. Información y reportes por países del primer encuentro realizado en Santiago en <http://www.cejamericas.org>

El congreso es organizado por la Asociación de Defensores Públicos del Estado de Río de Janeiro, Brasil.

28 al 30 de octubre, Kansas City, Missouri, Estados Unidos

VII Conferencia de Tecnología Judicial (CTC 8)

Organizada por el Centro Nacional Estado-unidense para las Cortes Estaduales (National Center for State Courts - NCSC). Se realizarán presentaciones de expertos en tecnología e informática judicial. CTC8 ofrece a los participantes un variado programa educacional compuesto por sesiones discusión, llamadas SuperSessions, sesiones educacionales, exposiciones dictadas por expertos en la materia y SIGs or Special Interest Groups. Además, se exhibirán softwares y hardwares diseñados para ser usados en las cortes o tribunales. Más de 700 personas del ámbito internacional asistieron a la versión pasada, es decir, a la CTC7 en el año 2001.

Más detalles y programa completo en: <http://www.ctc8.net>

Ciudad de México, México, 9 al 14 de febrero, 2004

Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados

Organiza el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Contacto: saiij@servidor.unam.mx
Más detalles en <http://www.juridicas.unam.mx>



Política Editorial

Sistemas Judiciales es una publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, editada en conjunto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

Su propósito es fomentar la discusión y el intercambio de información y experiencias sobre el funcionamiento de la justicia en los países de las Américas. Es también un canal de difusión para los productos y actividades de CEJA y de las redes con las que trabaja.

La revista se identifica con el ideario democrático y se siente comprometida en la tarea de aportar a la construcción de sistemas judiciales eficaces, oportunos, transparentes y respetuosos de los derechos de las personas.

La revista considera los temas del sector justicia en un sentido amplio, desde una perspectiva regional, multidisciplinaria, con fuerte vocación por la información empírica. Su enfoque es preferentemente el de las políticas públicas.

La revista se dirige a un público también amplio. Incluye entre sus lectores a expertos en la temática judicial pero también a las personas informadas, no especializadas, con interés en áreas afines (políticas públicas, derechos humanos, otros).

Por tanto, **Sistemas Judiciales**

- No es una publicación académica, pero se propone servir como puente entre la Academia y los expertos que trabajan en terreno en las reformas judiciales.

- No es una publicación masiva, pero aspira a ser leída por un amplio público.

Son temas de la revista:

- Todos aquellos asuntos de actualidad o debate que presenten información relevante sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia en el continente o fuera de él (toda vez que sean un aporte a los temas que se discuten en la región).

- La revista privilegia preferentemente aquellos trabajos que muestran cercanía empírica con los tópicos que describen y muy especialmente los que abordan esos tópicos desde una perspectiva regional.

- La revista tiene especial interés en los resultados de investigaciones sobre el estado de la administración de justicia en los países de las Américas, lo mismo los trabajos que documenten experiencias de reformas en marcha, o presenten diagnósticos sobre cambios necesarios.

- La revista tiene una fuerte vocación instrumental. Son de interés para la revista aquellos temas que refieran lecciones novedosas de cambios realizados en el sector justicia o refieran a instrumentos o experiencias de utilidad para los países que están implementando cambios en sus sistemas judiciales.

- La revista quiere servir como medio para el debate sobre esas experiencias y, por lo tanto, acoge en sus páginas los trabajos que planteen ángulos distintos o visiones contrapuestas a artículos ya publicados.

No son temas de la revista:

- Los análisis teóricos, doctrinarios o simplemente conceptuales.

- La exposición o denuncia de casos judiciales concretos.

- La contingencia interna de los países.

Los artículos serán inéditos.

La revista no paga por los artículos.

Los puntos de vista expresados en los artículos son responsabilidad personal de sus autores y no de las instituciones que editan la revista.

Los artículos pueden ser escritos en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la región (español, inglés, francés, portugués) y se publican en el idioma en que son escritos.

Para todos los casos, los editores de la revista se reservan el derecho de aceptar o rechazar los artículos recibidos, y a solicitar enmiendas a artículos ya aceptados.

La revista autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los artículos publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se indique la siguiente atribución:

«Reproducido con autorización © Revista **Sistemas Judiciales**, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA [Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP]»

Política Editorial

La revista se edita en forma impresa. Una selección de artículos de los dos últimos números vigentes y la totalidad de los contenidos de los números anteriores, estarán disponibles en el sitio web de CEJA.

Guía para Autores

Sistemas Judiciales es una publicación abierta a la comunidad vinculada al mejoramiento del sector justicia y, por tanto, acoge en sus páginas artículos, en los términos descritos en nuestra Política Editorial.

Los autores pueden enviar artículos para las siguientes secciones de la revista:

- **Tema Central**
- **Dossier**
- **Notas generales**
- **Contrapunto**
- **Biblioteca personal**

Los artículos tienen una extensión y formato específico, según la sección. Para todos los casos, la extensión se indica en número de páginas, medidas en formato Word, tamaño carta, letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio simple.

Tema central

Extensión: 8 a 16 carillas. Estos artículos abordan un tópico específico en profundidad, de preferencia abordados por autores con vasta experiencia o conocimiento en el tópico.

Dossier

Extensión: 1 a 2 páginas. Documentan las iniciativas actuales en desarrollo o discusión en el país, en relación con el tópico central, con un enfoque descriptivo, no evaluativo. Por lo general, se tratará de respuestas acotadas e informativas a un breve cuestionario.

Notas generales

Extensión: 4 a 8 páginas. Mismo formato que las notas del tema central, aunque en un estilo más sintético. Esta sección está abierta a toda la diversidad de temas posibles, en línea con lo descrito en la Política Editorial.

Contrapunto

Extensión: 4 a 16 páginas. Estos artículos son

réplicas a trabajos previos publicados en la revista. Deben identificar con claridad los puntos de vista específicos rebatidos y documentar las razones del contra-argumento o visión alternativa.

Biblioteca personal

Extensión: 3 a 5 páginas. Se trata de un artículo, tipo columna, que presenta recomendaciones de lectura y novedades bibliográficas relativas, de preferencia pero no exclusivamente, al tema central del número.

· Los artículos deben incluir un título breve (en ningún caso superior a ocho palabras). Puede usarse un subtítulo para especificar el tema puntual del trabajo.

· Todos los artículos van firmados. El nombre del autor (y coautor, si lo hubiere), van seguidos por la indicación del cargo y la institución en que se desempeña, y su dirección se e-mail.

· Todos los artículos deben incluir un abstract o resumen, en inglés o en español, en no más de diez líneas.

Recomendaciones de estilo

• Use un lenguaje claro, directo y sin tecnicismos. Si se ve obligado a emplear términos especializados, indique una breve explicación entre paréntesis. Un buen ejemplo a menudo es más esclarecedor que una cita al diccionario.

• Evite el lenguaje localista. Considere que el lector puede estar en Jamaica o en Tierra del Fuego.

• La revista tiene especial interés por artículos donde la información contextual y descriptiva es apoyada con información estadística. Si va a incluir tablas o gráficos, escoja un modelo sencillo y datos sintéticos.

Citas

Basta con indicarla entre comillas, con una nota al pie para identificar su fuente. En lo posible, se sugiere evitar la nomenclatura (Autor: Año) al término de la cita.

Notas al pie

Se recomienda acotar el uso de las notas al pie para indicar las fuentes bibliográficas o para referir aquella información que forzosamente queda fuera de contexto al citarla en el cuerpo del texto.

Referencias bibliográficas

La revista no estila anexar bibliografía al final de los artículos. Las referencias deben ser informadas en notas a pie de página. Se recomienda para ello guiarse por cualquiera de los siguientes dos sistemas, a saber: los que indican el año entre paréntesis después del autor, o los que indican el año al final de la referencia. A continuación se dan detalles de ambos:

a) Publicaciones periódicas

Nombre y apellido del autor principal, «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Fecha, Páginas.

Ej.: Patrick Pierre Louis, «Le système juridique haïtien: entre ordre étatique et ordre coutumier», Sistemas Judiciales, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, diciembre de 2002, pp. 103-110

O bien

Apellido del autor principal, Nombre (Año): «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Páginas.

Ej.: Louis, Patrick Pierre (2002): «Le système juridique haïtien: entre ordre étatique et ordre coutumier», Sistemas Judiciales, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, pp. 103-110

b) Libros

Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, (datos del traductor, si los hay), Institución, Editorial, Ciudad, Año, páginas.

Ej: Mary McClymont y Stephen Golub (eds), Caminando hacia la Justicia. El trabajo en el área del Derecho de los donatarios de la Fundación Ford, (versión castellana al cuidado del Programa de acciones de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales), Fundación Ford, Santiago, 2001, 401 páginas.

c) Capítulos de libros

Nombre y apellido del autor del capítulo, «Título del capítulo», en Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, [Institución], Editorial, Ciudad, Año, página.

Ej: Silvina Ramírez, «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Argentina (1983-2002)», en Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003, pp. 39-147.

Los artículos deben ser enviados, preferentemente vía correo electrónico, a alguna de las siguientes personas y direcciones:

Pedro Galindo [Editor]

Revista *Sistemas Judiciales*
Centro de Estudios de Justicia
de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia
Santiago, Chile
Tel.: +(562) 274-2933
Fax +(562) 341-5769
E-mail: pedro.galindo@cejamericas.org

Luciano Hazan **Francisco Godínez**

[Coordinadores de Edición]

Ediciones del Instituto
(INECIP)
México 1880 (1222)
Buenos Aires, Argentina
Tel./Fax: (54-11) 4381-5640
E-mail: ediciones@inecip.org

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:

Christina Biebesheimer

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.

Rafael Bielsa

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. Desde mayo de 2003 se desempeña como Canciller del Gobierno de Néstor Kirchner, en Argentina.

Rafael Blanco

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.

Carlos Cordovéz

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.

María Dakolias

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.

Florence Ellie

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.

Héctor Fix Zamudio

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.

Alfredo Fuentes

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.

María González de Asís

Española, Especialista Senior en Sector Público del Banco Mundial. Trabaja en esa institución desde 1997, en el área de Reforma Legal y Judicial para América Latina y el Caribe, particularmente en Guatemala y Venezuela. Master en Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid y Master en Políticas Públicas en

la Universidad de Georgetown, actualmente es candidata al grado de Doctor (PhD) en Derecho en esa misma universidad.

Linn Hammergren

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.

Julio Maier

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.

Luis Paulino Mora Mora

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.

Luis Pásara

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.

Hernando París

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.

Carlos Peña

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.

Rogelio Pérez Perdomo

Venezolano, Doctor en Derecho. Profesor visitante en la Universidad de Stanford. Autor de las siguientes obras, entre otras: (Co-compiler: J.C.Navarro): *Seguridad personal. Un asalto al tema*. IESA. Caracas 1991. (Co-compiler: 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.

Silvina Ramírez

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.

Cristián Riego

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

6. Consejo Directivo

El máximo órgano de CEJA es su Consejo Directivo. Está integrado por siete miembros elegidos a título individual por la Asamblea General de la OEA, por un término de tres años. La tarea del Consejo es definir las estrategias y políticas de la institución y aprobar anualmente el plan de trabajo que, de acuerdo a las directrices de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas (REMJA), presente el Director Ejecutivo.

Actualmente el Consejo está integrado por las siguientes personas:

PRESIDENTE

Douglass Cassel (Estados Unidos)

VICE-PRESIDENTE

Federico Callizo (Paraguay)

CONSEJEROS

Mónica Nágel (Costa Rica)

Soledad Alvear (Chile)

Karl Hudson-Philips (Trinidad & Tobago)

José Ovalle* (México)

George Thomson** (Canadá)

EX CONSEJEROS

Raphael Carl Rattray (Jamaica)

STAFF

DIRECTOR EJECUTIVO

Juan Enrique Vargas Viancos

juan.vargas@cejamericas.org

DIRECTORA DE PROGRAMAS

Luciana Sánchez

luciana.sanchez@cejamericas.org

SECRETARIO DEL CONSEJO DIRECTIVO

Francisco Cruz

francisco.cruz@cejamericas.org

COORDINADOR ESTUDIO SEGUIMIENTO: Cristián Riego.

ASISTENTE: Seija Olave. **CAPACITACIÓN Y EVENTOS:** Marko Magdic. **CENTRO DE INFORMACIÓN VIRTUAL:** Paz Pérez, Marco Castillo, Alejandro Fica. **PRENSA:** Pedro Galindo, Ximena Catalán. **SECRETARÍA:** Pamela Varela, Pilar Avila, Catherine Abarzúa, Soledad Soto.

* Su mandato como consejero concluye en diciembre de 2002.

** Elegido por la Asamblea General de la OEA, en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002. Su mandato rige a partir del 1º de enero de 2003.

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

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

COMITÉ CONSULTIVO

PRESIDENTE:	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

DIRECTORA:	Sylvia Schulein
COORDINADORA:	Soledad Pujó

INECIP OFICINA REGIONAL DEL CARIBE

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

INECIP OFICINA REGIONAL DE CENTROAMÉRICA

DIRECTORA:	Andrea Diez Ciudad de Guatemala, Guatemala
-------------------	---

INECIP OFICINA REGIONAL DEL MERCOSUR

DIRECTORA:	Ileana Arduino
-------------------	----------------

RED&JUS - RÉSEAU POUR LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE

DIRECTORA:	Albane Prophette
SUBDIRECTOR:	Alejandro Alvarez París, Francia

Cómo suscribirse a *Sistemas Judiciales*

Envíe este talón de suscripción por e-mail a ediciones@inecip.org o por fax al (5411) 4372-0570.

El valor de una suscripción anual es de u\$s 40 para América Latina y de u\$s 60 para Estados Unidos, Canadá y Europa, incluidos los gastos de envío.

Con esta suscripción Ud. recibirá los dos números que se editan anualmente de la revista.

Completar los siguientes datos:

Nombre del suscriptor: -----

Dirección postal: -----

Teléfono / Fax: -----

E-mail: -----

*Deseo recibir anualmente la revista **Sistemas Judiciales**:*

Firma y Aclaración: -----

Tipo y N° de documento:-----

NOTA 1: Para la Argentina depositar a nombre de Inecip en la cuenta corriente N° 330300286/5 del Banco Francés, CBU N° 01703304-2000030028658. Consultar precios y promociones especiales.

NOTA 2: Las organizaciones e Instituciones que deseen realizar suscripciones de 5 o más ejemplares contarán con descuentos de hasta 50 % con gastos de envío a cargo del comprador.

NOTA 3: 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.

También se encuentran disponibles los números anteriores:

Sistemas Judiciales N° 1: ¿Crisis en la capacitación judicial?

Sistemas Judiciales N° 2: Resolución Alternativa de Conflictos.

Sistemas Judiciales N° 3: Reformas Procesales Penales en América Latina.



México 1880 (1222) Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Tel.: (54-11) 4381-5640 / Fax: 4372-0570

E-mail: ediciones@inecip.org / Web: www.inecip.org/ediciones.htm

Para publicar en ***Sistemas Judiciales***

comunicarse con

Ediciones del Instituto

México 1880 (1222)

Buenos Aires - Argentina

Tel/Fax: (54-11) 4381-5640

ediciones@inecip.org

www.inecip.org/ediciones



El sitio líder en información vinculada al derecho en Argentina.

Información confiable y precisa. Actualización diaria.

Noticias / Reportajes / Fallos Completos / Artículos /
Central Académica / Cursos / Congresos / Reseñas / Novedades Editoriales /
Central de Compras / Gestoría Virtual / Software Especializado
Suscribese gratis y reciba todos los días las noticias en su e-mail.

www.diariojudicial.com

Visite también **www.diariodeljuicio.com** para seguir las alternativas del juicio por el atentado a la Amia, con actualización diaria. (Weekly english version)