

Lecciones aprendidas: Introducción de los juicios orales en Latinoamérica

Juan Enrique Vargas Viancos

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil

Mayo 19-22, 1996

Lecciones Aprendidas: Introducción de los Juicios Orales en Latinoamérica

Juan Enrique Vargas Viancos
Director Ejecutivo
CDJ/CPU

- I. Introducción
- II. Principales motivaciones para la introducción del juicio oral en el Continente
 - A. Democratización creciente y mayor conciencia sobre los derechos humanos
 - B. Gobernabilidad y desarrollo económico
 - C. Aumento de los problemas de seguridad pública
 - D. Colapso de los sistemas judiciales, dentro de un contexto de reforma y modernización del Estado
 - E. Intentos de unificación jurídica
 - F. Presencia y participación de entidades de cooperación internacional
- III. Estado en que se encuentra la reforma: logros
 - A. Argentina
 - B. Uruguay
 - C. Colombia
 - D. Guatemala
 - E. Situación en otros países
- IV. Principales problemas para el éxito de los cambios
 - A. Voluntad política
 - B. Debilidad de los Poderes Judiciales
 - C. Resistencia al cambio
 - D. Deficiencias en la implementación
 - E. Desatención de ciertos elementos de la reforma
- V. Elementos de una estrategia de cambio
 - A. Reforma consensual
 - B. Participación.
 - C. Alto Nivel Técnico pero con la conciencia de que se trata de un trabajo político
 - D. Importancia de los aspectos de gestión e interdisciplinariedad
 - E. Integralidad del cambio
 - F. Discriminar entre las diversas etapas del proceso de cambio
 - G. Debida atención a cuestiones puntuales pero determinantes para el éxito de los cambios

Esta monografía fue preparada por el Dr. Juan Enrique Vargas para la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial, celebrada por el National Center for State Courts (NCSC) en Williamsburg, Virginia del 19 al 22 de mayo de 1996, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se puede reproducir y distribuir con fines educativos no lucrativos. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las posiciones y políticas oficiales del NCSC, USAID o BID.

I. INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas la idea de cambiar nuestros sistemas procesales desde su carácter fuertemente escriturados hacia juicios públicos y orales ha sido la constante de todos los esfuerzos reformadores al sector justicia en Latinoamérica durante los últimos 10 años. Tanto en materias civiles como criminales la bandera de la oralidad se ha esgrimido como el arma más eficaz para barrer con muchos de los males que se le atribuye a nuestros sistemas judiciales.

Esta aparente homogeneidad de motivaciones debe ser, eso sí, analizada en forma cuidadosa. Fundamentalmente, porque lo que en materia civil puede presentarse como el objetivo último de los cambios, el llamado "juicio por audiencias", es tan sólo en materia criminal uno de los aspectos que involucra la reforma. En dichos asuntos criminales, a decir verdad, no es el momento del juicio donde se encuentra el mudo gordeano de los problemas del sistema, sino más bien en el previo, el de la instrucción, signo identificador de los sistemas inquisitivos. Por lo mismo, no es extraño encontrarse con experiencias abortadas en el continente, de intentos de establecer sistemas acusatorios, que han concluido contentándose tan sólo con una etapa oral en el plenario.

Por otra parte, el "grado" de oralidad obtenido por las diversas reformas no ha sido uniforme y la fuerza del antiguo sistema muchas veces ha llevado a obtener juicio solo "teatralizados", en los cuales, más que una audiencia oral, lo que se produce es una lectura interminable de antecedentes probatorios o actuaciones generadas con anterioridad. Por lo mismo, debe tenerse mucho cuidado al analizar las diversas normativas, ya que muchas veces ellas mismas contemplan gérmenes de escrituración, aún cuando se encuentren bajo el rótulo de "oralidad". Y más cuidado aún debe tenerse con el estudio de la aplicación concreta de las instituciones, ya que la letra de los códigos las más de las veces en nuestros países se ve desmentida con la realidad de las prácticas.

Resulta aún prematura aspirar a contar con una evaluación sistemática de las reformas procesales en el Continente, la mayoría de los cambios son aún muy recientes y no se cuenta tampoco con una metodología lo suficientemente sofisticada como para asumir las múltiples singularidades y complejidades que cada sistema jurídico presenta, de moto tal de obtener resultados realmente comparables.

Por ello, los comentarios que siguen a continuación deben ser tomados como una mera aproximación al tema producto de publicaciones e informes oficiales, la visita directa a diversos países del área, y la participación en encuentros internacionales y los seminarios sobre el tema organizados por el National Center for State Courts y CDJ/CPU.

II. PRINCIPALES MOTIVACIONES PARA LA INTRODUCCIÓN DEL JUICIO ORAL EN EL CONTINENTE

No es el sentido del presente trabajo entrar a detallar las razones jurídicas que justifican el proceso de transformación de nuestros sistemas escritos en verdaderos juicios orales. Razones como la inmediación; publicidad y control; contradicción Y defensa; concentración y celeridad, ya han sido de sobra desarrolladas por los tratadistas, antiguamente, con argumentos que no admiten réplica. Por lo mismo, pareciera que la pregunta es ¿Por qué si es un sistema tan conveniente no ha sido incorporado a nuestras legislaciones? O, desde otro -ángulo, ¿Qué razones ha habido para recién ahora iniciarse un proceso consistente en tal sentido? A continuación sintetizaremos las que a nuestro juicio son las claves para responder esta última pregunta:

A. Democratización creciente y mayor conciencia sobre de los derechos humanos

Sin lugar a dudas un factor determinante en el creciente interés por el funcionamiento de los sistemas judiciales en el Continente y el afán de introducirles reformas modernizadoras, especialmente en materia procesal, ha sido la revalorización del sistema democrático de gobierno, entendido también como una forma "racional" de resolver los conflictos en todos los planos del quehacer social.

La huella dejada por décadas pasadas, con el saldo de miles de desaparecidos, entre otras atroces violaciones a los derechos fundamentales, también sirvió para replantearse los mecanismos internos de control a la actividad gubernamental y, especialmente, el rol y "poder" del Poder Judicial para jugar eficientemente su papel.

B. Gobernabilidad desarrollo económico

Paralelamente, el creciente desarrollo experimentado por nuestras economías, signado por formas más abiertas y competitivas de transacción, tanto interna como externamente, dejaron en evidencia rápidamente que un posible obstáculo para la consolidación de tal modelo eran las debilidades institucionales en los diversos países del área y, fundamentalmente, las trabas que implicaba un sistema jurídico y de justicia arcaico y lento, causante, en buena medida, de la inestabilidad en las relaciones jurídicas y, por ende, del aumento de los costos de transacción.

Diversos estudios en el área han demostrado, por ejemplo, la mayor predisposición de negociar con personas conocidas, por la facilidad para resolver informalmente potenciales conflictos, que para hacerlo abiertamente con cualquier oferente, aún cuando con este se pueda alcanzar un mejor precio. Igualmente, se han podido comprobar los nocivos efectos que las inestabilidades institucionales -de las que no quedan ajenos los poderes judiciales- causan, por ejemplo, en los volúmenes de la inversión extranjera. Por otra parte, el propio fenómeno de la evolución económica implica la incorporación de nuevos sujetos a la vida económica formal del país, con la consiguiente demanda por servicios judiciales que, tal como están hoy concebidos, presentan serias limitaciones al acceso.

C. Aumento de los problemas de seguridad pública

Las mismas circunstancias antes reseñadas -sistemas restrictivos de gobierno que dan paso a democráticos -y evolución económica- traen aparejados fenómenos de violencia y criminalidad urbana desconocidos con anterioridad para algunos países del área, al menos en la magnitud que hoy se están viviendo. Las demandas que de allí surgen hacia el sistema de represión penal estatal son crecientes. La herramienta tradicional de alzar las penas ha terminado por desacreditarse como ineficiente e incluso contraproducente, dando lugar a formas más sofisticadas de intervención, tales como aquellas que se plantean sobre el sistema judicial.

D. Colapso de los sistemas judiciales, dentro de un contexto de reforma y modernización del Estado

En este contexto, el sistema judicial es percibido por la ciudadanía como lejano, oscuro y tremendamente ineficiente. La gente no entiende qué es lo que hace, ni menos cómo lo hace. Se les presenta como una estructura burocrática, que utiliza un lenguaje, una tecnología y una forma de hacer las cosas sumamente anticuadas. Paralelamente, se visualiza que el resto de la administración pública, con los múltiples problemas que aún presenta, está sosteniendo esfuerzos serios y

consistentes de racionalización y modernización de su gestión, todo lo cual alienta procesos de reestructuración en este sector.

E. Intentos de unificación jurídica

Sin dudas otro motor de los cambios en la dirección de sistemas más transparentes y eficientes han sido los esfuerzos de reunificación jurídica en el Continente, que en el área procesal ha liderado el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Fruto del trabajo académico de este instituto los especialistas del área se han acercado a las más modernas teorías y han acordado en legislaciones tipo -los Códigos Procesal Civil y Penal Modelos para Iberoamérica- que han sido la guía motivadora y orientadora de la gran mayoría de los esfuerzos modernizadores de los últimos años.

Adicionalmente, exigencias de la complementariedad económica entre los estados y derivadas de los tratados que sobre libre comercio se han suscrito, a la par que problemas internacionales de criminalidad organizada -narcotráfico y terrorismo- poco a poco han reforzado en los países la necesidad de unificar sus legislaciones, especialmente las procesales.

F. Presencia y participación de entidades de cooperación internacional

Finalmente, sin dudas parte importante por el crédito al impulso a estas reformas debe atribuirse a las entidades de cooperación internacional, que crecientemente han demostrado su interés por desarrollar actividades en el área de la justicia en Latinoamérica. Inicialmente fue el impulso de USAID, al cual se le han acoplado en los últimos años los Bancos Multilaterales -Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial-, la Unión Europea y otros países de ese continente. Un común denominador en los esfuerzos de todas estas entidades de cooperación ha sido contribuir a los esfuerzos nacionales por oralizar sus sistemas procesales.

La acción de los dos últimos factores mencionados explica el que por primera vez exista en América Latina una política tan coherente entre los diversos estados en materia judicial y una estrategia de cambio que en lo medular es bastante similar. Esto ha provocado, además, un acercamiento entre los diversos poderes judiciales, ministerios de justicia, ONGs dedicadas al tema y expertos en la materia, que no tiene parangón.

III. ESTADO EN QUE SE ENCUENTRA LA REFORMA: LOGROS

Sin pretender hacer un estudio exhaustivo, a continuación consignaremos una breve reseña de los avances logrados en pos de la oralidad en algunos países cuyas experiencias nos parecen pueden resultar paradigmáticas.

A. Argentina

Es en las provincias argentinas donde comienzan a establecerse los primeros sistemas procesales orales. Las particularidades del federalismo argentino, en donde si bien el derecho sustantivo es de carácter nacional, el procesal y la organización judicial es provincial -sin perjuicio de la existencia de una jurisdicción federal-, permitieron que corrientes más innovadoras, sin todo el peso que significa hacerse cargo de la transformación en todo un país, llegaran a traducir sus ideas en códigos. El primero de ellos y emblemático, por lo que significó para el resto de las provincias y otros países que lo tomaron como modelo -como es el caso de Costa Rica- fue el código de

Procedimiento Penal de la Provincia de Córdoba de 1938, cuyos autores fueron Sebastián Solery Alfredo Velez Mariconde.

Con posterioridad a esa fecha, la gran mayoría de las provincias fueron adoptando el sistema oral, quedando al margen fundamentalmente la Provincia de Buenos Aires y el sistema federal, lo que en término de cobertura tiene una importancia significativa.

Para revertir tal situación, durante el Gobierno de Raúl Alfonsín se generó un fuerte movimiento, encabezado por el jurista Julio Maier, cuya propuesta era un nuevo Código que establecía el sistema acusatorio. En el caso argentino este sistema recibe explícitamente consagración constitucional.¹ La Comisión encabezada por Maier produjo en 1980 un proyecto de Código y se le encomendó, igualmente, el establecimiento de una nueva organización judicial que incluyera al Ministerio Público.

Pese a haber sido sancionado dicho proyecto por la Cámara de Diputados, este fue sustituido durante el Gobierno de Carlos Menem por un proyecto presentado en 1975 al Congreso Nacional por el Ejecutivo de aquel entonces y que había sido elaborado por Ricardo Levene (h), presidente de la Corte Suprema en 1991 cuando se retiro su tramitación. Dicho código fue elaborado tomando como modelo el de Córdoba, es decir, manteniendo un sumario de carácter escrito en manos de un juez y un plenario de corte oral. Este código fue sancionado el 4 de septiembre de 1991 y comenzó a regir un año mas tarde -Ley 23.984-. El Código se integra con la ley 24.050 de Organización y Competencia de la Justicia Penal Nacional y con la Ley 24.121 de Implementación. Se dispuso allí el derecho a los imputados, en los procesos en trámite al momento de comenzar la aplicación de la nueva ley, a elegir el sistema por el cual deseaban ser juzgados, dentro de un plazo especial de 15 días que se concedió al efecto.

La reforma afectó principalmente la organización de la Justicia Penal Nacional, aquella que corresponde a la Capital Federal. Se estableció que los juzgados de instrucción pasaran a funcionar con solo una de las dos secretarías que tenían. Por su parte, de los 20 juzgados de sentencia, 10 se transformaron en juzgados de instrucción para el nuevo sistema y los restantes, transitoriamente, continuaron conociendo de los procesos antiguos. Una de las dos secretarías que también poseían esos juzgados de sentencia pasaron a integrar las fiscalías, las que debieron aumentar su número. Algunos de los funcionarios de los ex juzgados de sentencia fueron trasladados a los nuevos juzgados orales que se crearon. Dos salas de las siete que conformaban la cámara de apelaciones fueron convertidas en tribunales orales.

El proceso de implementación de estos cambios no estuvo exento de problemas. La conducción de esta fue de responsabilidad de una Comisión creada por el Ministerio de Justicia. Se impulsó un atractivo programa de pasantías de jueces en aquellas provincias donde ya se aplicaba el sistema oral.

Esta es considerada la experiencia más interesante realizada en el país de capacitación judicial, aún cuando no comprendió al personal administrativo -que debió limitarse a concurrir a conferencias sobre el tema- y se suspendió una vez entrado en vigor el nuevo código².

Sin embargo, no hubo realmente un plan de implementación de la reforma. En los hechos ésta se hizo por cada servicio que debía intervenir, con sus recursos normales, sin mayor coordinación. Por ejemplo, la Dirección de Arquitectura designó un grupo de arquitectos que previo

¹ El texto constitucional de 1853 incluso prescribe el juicio por jurados.

² Correa Sutil, Jorge. "Diagnóstico de los Poderes Judicial y Legislativo de la República Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. Inédito.

las necesidades de espacios físicos y consiguió edificios cedidos de otros ministerios; la Dirección de Abastecimientos se preocupó de las necesidades de mobiliario, etc.³

Como en otros países, a la fecha de entrada en vigencia del nuevo Código tal trabajo de preparación no estaba concluido. Hubo incluso presiones por postergar esta entrada en vigencia, pero ésta se cumplió gracias a la acción de la Corte Suprema, la que impulsó su puesta en marcha a través de la dictación de acordadas. Las resistencias al cambio provinieron especialmente de los abogados, no así de los magistrados, lo que puede explicarse por las promociones y aumento en las remuneraciones que para ellos aparejo la reforma. Algunos resultados preliminares dan cuenta de un balance positivo del nuevo sistema, aún cuando existen sectores que deben recibir una especial atención. Uno de ellos es -dentro de la justicia nacional-⁴ el de la justicia correccional, cuya competencia aumentó sustancialmente con la reforma: de conocer delitos con pena privativa de libertad de hasta un año, se alzó a aquellos de hasta 3 años, El siguiente cuadro refleja el aumento de la carga de trabajo entre el año 1991 -previo a la reforma- y el 1993 -posterior-⁵:

AÑO	TRAMITADAS	RESUELTAS	PENDIENTES	JUZGADOS	RESUELTAS/ JUZGADOS
1991	24.216	18.610	5.606	7	2.659
1993	78.901	55.593	23.308	10	5.559

Para hacer frente a este problema se dictó en mayo de 1994 la ley 24.316, que incorpora la suspensión de juicio a prueba, con el fin de descargar del sistema los asuntos menores cometidos por primerizos. Esta ley, por problemas de implementación, aún no está dando los resultados esperados. En todo caso, ella apunta a uno de los aspectos medulares para el correcto funcionamiento del sistema, que no fue asumido por la reforma de 1992, esto es el dotarlo de armas que le permitan realizar una selectividad objetiva y racional, de tal forma de poder focalizar sus recursos -siempre necesariamente limitados- a aquello de mayor relevancia.

Distinta es la situación que le ha tocado vivir a los juzgados de instrucción -quienes descargaron parte de su trabajo en los correccionales-:

AÑO	TRAMITADAS	RESUELTAS	PENDIENTES	JUZGADOS	RESUELTAS/ JUZGADOS
1991	110.298	99.846	10.452	32	3.120
1993	66.953	57.344	9.609	39	1.470

En cuanto a los tribunales nacionales orales en 10 criminal, en el año 1993, los 21 que funcionaron conocieron 2.516 procesos, concluyendo 1.693, de los cuales 727 lo fueron por sentencia definitiva.

El mayor problema que se ha presentado en el funcionamiento de los tribunales orales es el escaso número de defensorías oficiales, uno por cada tres tribunales orales, convirtiéndose en un verdadero cuello de botella del sistema, sobretodo si se tiene presente que aún es limitado el número

³ Tomado de Aldea, Rodolfo; Haeussler, Maria Josefina y Valdivieso, Carlos: "Consideraciones Sobre la Gestión del Sistema Penal en Buenos Aires y Córdoba", FPC y CDJ/CPU, Santiago, 1994. Inédito.

⁴ Los comentarios posteriores se centraron en la justicia nacional, cuantitativamente la más relevante, siguientes.

⁵ Los siguientes son datos tomados de Caminos, Miguel Angel: "El Código Procesal Penal y la Implementación del Proceso Oral". En "La Implementación de la Reforma Procesal Penal". CDJ/CPU -NCSC. Santiago, 1996. P. 63 y siguientes.

de abogados particulares que interviene en los debates. Se ha programado la creación: de 10 defensorías adicionales para hacer frente a este problema.

Otros cambios importantes que experimentó el sistema a consecuencia de la reforma fueron la creación del cargo de "Administrador Judicial", la creación de la Dirección de Informática Jurídica, a cargo de un banco de datos jurisprudencial de la Cámara Nacional de Casación Penal y de los Tribunales inferiores, y la creación de la oficina de Asesoramiento y Asistencia a Víctimas y Testigos, a cargo de un equipo interdisciplinario.

En la operatoria práctica del sistema los principales problemas que se han presentado son la falta de dependencias para la espera de testigos, la imposibilidad de pagarles a éstos su traslado y viáticos, la ausencia de mecanismos de subrogación de los secretarios -quienes son los encargados de manejar la agenda del tribunal-, la seguridad durante las audiencias y la falta de un sistema de control de gestión.

No existen hasta la fecha estudios completos referentes a la duración de los procesos en el nuevo sistema. Según los operadores, hoy en día la media de un caso tipo, hasta que se haya dictado de la sentencia definitiva de primera instancia es de 9 meses, cifra sustancialmente inferior a la existente con anterioridad a la reforma. Este aceleramiento en los procesos ha incidido favorablemente en la reducción de los presos sin condena.

La imagen pública de la justicia cambió sustantiva y positivamente con la reforma, aumentando enormemente la atención por su accionar, lo que ha llevado que programas con los mayores ratings en la televisión argentina sean aquellos que transmiten el desarrollo de audiencias orales.

En el futuro se prevé nuevos cambios en el funcionamiento de la justicia criminal, pues la reforma constitucional de 1992 estableció la total autonomía del Ministerio Público el que hasta la fecha dependía, en cuanto a su designación y a la posibilidad de recibir instrucciones, del Presidente de la República, aunque presupuestariamente lo era del Poder Judicial.

En materia civil se encuentra desde 1993 en discusión parlamentaria un proyecto de Código, elaborado por una Comisión designada por el Ministerio de Justicia, el cual sigue los lineamientos del Código Procesal Civil Modelo, introduciendo un procedimiento por audiencias.

B. Uruguay

Tan determinante como ha sido para el resto del Continente la experiencia Argentina en materia procesal penal, lo ha sido la uruguaya en procesal civil. El llamado Código General del Proceso -CGP-, en vigencia desde noviembre de 1993, estableció un procedimiento oral para los asuntos civiles, comerciales, de familia, laborales y contenciosos administrativos⁶.

Este Código -Ley 15.982- vino a reemplazar el procedimiento escrito que al igual que en los restantes países del área regía desde el siglo pasado, en el caso del Uruguay desde 1.876. Su texto corresponde a una adecuación de las disposiciones del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, lo que no es de extrañar ya que sus redactores -Adolfo Gelsi Bidart, Luis Torello y Enrique Véscovi-, son los mismos autores de la iniciativa Iberoamericana.

⁶ En este apartado seguimos nuestro trabajo "Diagnóstico de los Poderes Judicial y Legislativo de la República Oriental del Uruguay". 1994. Banco Interamericano de Desarrollo. Inédito.

La reacción contra el procedimiento escrito anterior provino, por una parte, del alto grado de mediación y delegación de funciones que lo caracterizaba y, por la otra, de la enorme lentitud de su funcionamiento. Estudios señalaban que el juicio ordinario civil común tenía una duración promedio de 989 días en la primera instancia a partir la conciliación y de 864 días si se contabilizaba desde la demanda. Es decir, en el primer caso, cercano a los tres años. Por su parte, la segunda instancia, que no se presentaba en muchos casos, tenía una duración promedio de 455 días. Es decir, un proceso que cumpliera con todas las instancias, en promedio, duraba 1.444 días, sin considerar la posibilidad de que fuere objeto de un recurso de casación ante la Suprema Corte.

Determinante para el éxito de la reforma fue el cambio político experimentado en el Uruguay en esos años, con la vuelta al sistema democrático⁷. En lo más anecdótico, pero no menos importante, ese cambio significó la elección de un Gobierno cuyo Vicepresidente -y Presidente de la Asamblea General y el Senado-, Enrique Tarigo, era un destacado miembro del antes señalado Instituto y fervoroso partidario del cambio. Esos y otros factores generaron una sólida voluntad política consensual tras las reformas.

El Anteproyecto fue presentado al Parlamento en febrero de 1987, dándosele la oportunidad de opinar a un vasto espectro de instituciones encabezadas por la Suprema Corte de Justicia, al Colegio de Abogados, Asociaciones de Magistrados, Asociación de Escribanos, de Procuradores, de Rematadores, de Funcionarios, etc.

El proyecto fue estudiado con detención por la Comisión de Constitución y Códigos (mayo 1987 a marzo, de 1988), siendo luego aprobado a tapas cerradas por el plenario del Senado en abril de 1988 y en abril por la Cámara de Representantes. El texto mantuvo sin modificaciones los principios del anteproyecto, pese a las alteraciones que se le introdujeron al articulado.

Paralelamente se dispuso un aumento sustancial del número de jueces⁸ se otorgaron potestades a la Corte Suprema para distribuir los órganos jurisdiccionales territorialmente y por materia y se incrementaron las partidas presupuestarias destinadas a procurar locales adecuados a los nuevos juzgados y para cubrir, en general, las exigencias que la implementación del nuevo proceso demandaba.

Se dispuso un período de vacancia desde la dictación de la ley hasta su entrada en vigencia de poco más de un año⁹. Durante ese período se puso en práctica un activo programa de capacitación para los nuevos y antiguos jueces, adentrándolos en la lógica y destrezas requeridas por el nuevo procedimiento. Para ello fue vital la labor realizada por el propio Instituto Uruguayo de Derecho Procesal y por el Centro de Estudios Judiciales -CEJU- entidad creada especialmente para encarar, en esa coyuntura, la capacitación judicial.

El proceso de puesta en marcha consultó que fueran solamente las nuevas sedes que se creaban las que asumieran la tramitación con el CGP, quedando las antiguas -o juzgados "viejos"- con la misión de concluir los procesos iniciados bajo el antiguo procedimiento, el cual siguió vigente para esos efectos.

⁷ Curiosamente, w... en Uruguay, pese a sus pocos períodos dictatoriales, ningún Código había sido aprobado por un gobierno democrático y por el procedimiento previsto en la Constitución". Vescovi, Enrique y Ruecco, María del Carmen: "Los Primeros Resultados de la Reforma de la Justicia en Uruguay. Un balance a los dieciocho meses de la entrada en vigencia del Código General del Proceso". Editorial IDEA. Montevideo, 1991. P.13.

⁸ En Montevideo se crearon 10 nuevos Juzgados Civiles, 4 laborales, 18 de familia y 19 de paz. Con dicho aumento, Uruguay quedó con 16 jueces por cada 100.000 habitantes, situándose así con el tercer mejor índice mundial al respecto.

⁹ Originalmente la Ley 15.982 debía entrar a regir el 1° de julio de 1989, pero se postergó esa fecha hasta el 20 de noviembre de ese año.

Se le confirieron atribuciones a la Suprema Corte para convertir estos juzgados al nuevo sistema a medida que su carga de trabajo lo permitiera. Ya en el año 1992 la Suprema Corte, atendía la disminución de las causas que se tramitaban según el antiguo procedimiento, ordenó que todos los Juzgados pasaran a aplicar y conocer causas por el CGP.

Desde su aprobación hubo fuertes oposiciones al nuevo procedimiento, fundamentalmente desde el gremio de los abogados, pese a que en un inicio este había apoyado entusiastamente la reforma, pues los abogados vieron amenazado su sistema de trabajo y capacidad de manejar una gran cartera de juicios. Incluso hubo una intensa campaña pública con predicciones catastróficas sobre lo que se avecinaba. A poco andar esos temores fueron diluyéndose y ninguno de los desastres anunciados ocurrió.

En cuanto a la celeridad de los procesos, a 18 meses de iniciada la reforma se indicaba que en "promedio, en materia civil, la tramitación de un expediente se estima en ocho meses, concluyendo muchos de ellos por transacción, lo que determina el bajo número de sentencias dictadas en el año 90 (osciló entre 18 y 20 por turno)".¹⁰

Antecedentes del año 1995, preparados por la Sección Estadística de la Suprema Corte,¹¹ indican que estas cifras han mejorado:

TRIBUNAL	DURACION
Juzgados de paz	5 meses
Juzgados Civiles	6 meses
Juzgados Laborales	3 a 8 meses
Juzgados de Familia	4 a 9 meses

Los grandes avances experimentados por la justicia uruguaya a partir del Código General del Proceso no han sido, lamentablemente, internalizados debidamente por la ciudadanía. Ello porque el proceso penal no fue tocado por la reforma, conservándose uno de fuerte carácter inquisitivo y escriturado, y es este, como ya hemos dicho, el que más cotidiana e intensamente afecta a los ciudadanos. Esta circunstancia ha motivado la presentación en los últimos años de diversas iniciativas de reforma. La primera de ellas es el proyecto de 1990, el cual conservando el sistema inquisitivo introduce mayores dosis de oralidad en el juicio. Al ser considerada insuficiente tal alternativa, la Suprema Corte de Justicia en el año 1994 creó un Comisión para la elaboración de un nuevo proyecto que vaya derechamente hacia un sistema acusatorio.

C. Colombia

Las principales reforma procesales que ha experimentado Colombia en los últimos años se sitúan en la esfera de la justicia criminal. El nuevo procedimiento criminal colombiano es producto de los profundos cambios que introdujo al sistema judicial la Constitución dictada en ese país el año 1991. Esta carta fundamental creó nuevas instituciones y modificó radicalmente muchas de las

¹⁰ "Los Primeros Resultados de la Reforma de la Justicia en Uruguay..." Op. Cit. Idem. P. 17.

¹¹ Entregados por Torello, Luis, ministro de la Suprema Corte, en la Conferencia Internacional Sobre el Proceso Oral. NCSC- CDJ/CPU. Santiago, 1995.

existentes. Para adecuar la legislación a estos preceptos, se dictaron los Decretos 2.699 y 2.700 de 1991, que establecieron, respectivamente, la Fiscalía General de la Nación y el Código de Procedimiento Penal.

La principal motivación para esta nueva legislación radica en los muy agudos problemas de seguridad ciudadana que ha sufrido ese país en el pasado reciente. La tasa de criminalidad en Colombia se encuentra entre las mas altas del mundo y, al mismo tiempo, la de presos es una de las mas bajas, el siguiente cuadro comprueba lo anterior.¹²

PAIS	TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABS.	Nº. DE PRESOS POR CADA 100.000 HABS.
ALEMANIA	1.2	77
BULGARIA	4.0	160
CANADA	2.7	94
COLOMBIA	77.5	1
ESTADOS UNIDOS	12.4	426
FRANCIA	4.6	41
ITALIA	4.3	27
POLONIA	2.5	204

No es de extrañar que este énfasis en la impunidad llevará a concentrar todos los esfuerzos de la reforma en darle mayor efectividad a la etapa de la instrucción, reservándose sólo un espacio menor, y escasas normas, para el juicio propiamente tal. Así, un sistema originalmente concebido como acusatorio, en los hechos mantiene en buena medida la estructura inquisitoria del anterior, siendo reemplazados los jueces instructores por fiscales, pero conservando estos atributos jurisdiccionales, pues pueden afectar los derechos fundamentales de las personas -por ejemplo detener- sin mayor control jurisdiccional.¹³ Este exceso de atribuciones es el que explica que a la Fiscalía General de la Nación se la haya hecho depender de la rama judicial, aún cuando cuenta con autonomía administrativa y presupuestaria.

El grado de oralidad previsto para el juicio es limitado, desde el momento en que se permite la lectura en el no sólo de la resolución de acusación, sino que también de las demás piezas del proceso que soliciten las partes o el juez considere necesarias.¹⁴

El nuevo procedimiento no ha permitido superar los problemas del retraso judicial. Estudios indican que estos tardan aproximadamente 806. días. Siendo la situación más aguda en los Juzgados Penales Municipales: 919 días.¹⁵ La implementación de esta nueva legislación vino acompañada con mecanismos alternativos de resolución de conflictos para asuntos menores. Así se estableció la conciliación para los delitos y contravenciones especiales que exigen querrela de parte o admiten

¹² Tomado de Mantínez, Nestor Humberto. "Justicia Para la Gente. Una Visión Alternativa". Santafé de Bogotá. 1995. P. 25.

¹³ Incluso las apelaciones de las decisiones de la instrucción son de competencia del superior jerárquico dentro de la Fiscalía y no de los Tribunales.

¹⁴ En los procesos ante jueces regionales -relacionados con el narcotráfico y la seguridad del Estado- no se prevé un sistema de audiencias.

¹⁵ Martínez, Néstor Humberto. Op. Cit. Ps 24 y 26.

desistimiento, como por ejemplo la bigamia, el estupro y la injuria.¹⁶ Por otra parte, también se realizaron una serie de interesantes cambios en la gestión administrativas de los despachos judiciales. Se introdujeron planes de informatización y diversas experiencias pilotos de gestión, tal como la de secretaría única.

En materia civil, a partir del Decreto de Descongestión de los Despachos Judiciales de 1991, los esfuerzos mas coordinados y exitosos han estado también en la dirección de desjudicializar conflictos y aumentar sustancialmente la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

D. Guatemala

Es Guatemala el único país del área donde rige un sistema acusatorio oral puro. La reforma en tal sentido fue aprobada el año 1992, comenzando a regir el 1 de junio de 1994.¹⁷ La implementación de la reforma ha significado un esfuerzo de consideración en el país y aún es demasiado prematuro para tener siquiera una visión preliminar sobre los resultados de la misma. El cambio ha implicado una recreación del Ministerio Público, la implementación de un Servicio Público de Defensa Penal y la reestructuración de los tribunales penales. Estos esfuerzos son doblemente complejos en un país multiétnico como Guatemala, con diversidad de lenguajes y un porcentaje muy alto de analfabetismo.

El proceso previo a la puesta en marcha no fue acompañado por una acabada planificación, avanzándose poco en el funcionamiento de las nuevas instituciones. A la fecha en que comenzó a regir la defensoría pública en los hechos no se había formado, sólo se había nombrado a una parte menor de los funcionarios del Ministerio Público (305 de los 1.350 con los que ya cuenta en 1995) y a estos no se los había capacitado debidamente.¹⁸ Otro tanto puede decirse del Poder Judicial, pese a los esfuerzos de la Escuela Judicial por preparar materiales y algunos cursos al efecto.

Las deficiencias en la fase previa y los temores que implica el cambio -fundamentalmente al interior del Poder Judicial- provocaron la suspensión de la entrada en vigencia del Código, ampliándose en 6 meses el plazo inicial de un año de vacancia legal, hasta que en 1995 se decidió ponerlo en marcha de una vez ya que mayores postergaciones podían terminar desnaturalizando el proceso.

Según sus principales actores, los problemas en la implementación de la reforma se debieron fundamentalmente a la escasez de los recursos destinados al efecto. Para el primer año de su funcionamiento, la fiscalía dispuso de menos de cuatro millones de dólares. En el año siguiente su presupuesto sólo le permitió pagar remuneraciones pero no emprender un plan de inversiones urgentemente necesario. Esta limitación presupuestaria se nota especialmente en la infraestructura y el equipamiento de las instituciones llamadas a aplicar el nuevo sistema. La forma como se regula la transición implicó que el nuevo sistema desde un comienzo tuviera una elevada carga de trabajo, pues se dispuso que ingresaran a él todos aquellos casos penales en los que no se hubiese decretado auto de apertura a juicio al 30 de junio de 1994.

Durante el primer año de funcionamiento sólo alcanzaron a realizarse 2 juicios públicos. A mediados de 1995 se habían realizado 30 de las mas de 500 acusaciones elevadas por la fiscalía, lo

¹⁶ Hablemos de Conciliación. República de Colombia. Ministerio de Justicia. Santafé de Bogotá, 1991. P. 15.

¹⁷ En el entre tanto, en 1993, hubo una reforma constitucional que le otorgó completa autonomía al Ministerio Público.

¹⁸ Tomado de la exposición del Fiscal General del Estado Cuestas, Ramses, en la Conferencia Internacional sobre Proceso Oral. NCSC-CDJ/CPU. Santiago, 1995.

que revelaba una preocupante acumulación de casos. Donde si se han registrado resultados muy alentadores es en la solución directa entre partes que ahora permite la ley de determinado tipo de delitos, alcanzándose, durante 1994, 7.500 de estas, cifra que mejora notablemente los índices de eficiencia del sistema.

E. Situación en otros países

A continuación, sinópticamente se describe el estado de avance de las reformas en los restantes países del área, indicándose entre paréntesis el año en que inició la etapa en cuestión. Los países que no aparecen mencionados no han iniciado aún reformas en pos de la oralidad.

PAIS	REFORMA EN ELABORACION	REFORMA EN TRAMITACION	REFORMA APROBADA
BOLIVIA	Penal (1994)		
BRASIL	Penal (1993)		
COSTA RICA		Penal (1995)	
CHILE		Penal (1995)	
EL SALVADOR		Penal (1994)	
ECUADOR		Penal (1993) Suspendida	
HONDURAS		Penal (1995)	
NICARAGUA	Penal (1996)		
PANAMA	Penal (1996)		
PARAGUAY	Penal (1994)	Ministerio Público (1995)	
PERU		Penal -acusatorio- (1995)	Penal -plenario oral- (1991) Civil (1992)
VENEZUELA	Penal (1995)		

IV. PRINCIPALES PROBLEMAS PARA EL ÉXITO DE LOS CAMBIOS

A. Voluntad política

La introducción de la oralidad en los procedimientos persigue dotarlos de mayor transparencia y aumentar el control ciudadano de las decisiones judiciales y, por ende, la independencia y predictibilidad de las mismas. Si esta reforma es acompañada en material penal con la transformación de los procedimientos inquisitivos en acusatorios, se pasa a incidir en aspectos claves en la configuración política de los estados y, en lo que es más determinante dentro de ellos, en el ejercicio del poder.

Tradicional y lamentablemente, en buena parte del Continente ha habido poderes judiciales mas o menos dóciles a los gobiernos, con grados de independencia bastante relativos, como se puede fácilmente comprobar al analizar las interferencias políticas en las designaciones judiciales. La idea del control recíproco de los poderes no ha llegado a tener plena consagración.

En materia penal, el ejercicio del poder punitivo del estado ha tenido también escaso control y el poder judicial, mas que un órgano independiente encargado de velar por los derechos ciudadanos frente al accionar estatal, ha sido transformado en un eslabón mas en el ejercicio de ese poder punitivo, recayendo en él la función, característica de los sistemas inquisitivos, de lograr efectividad en la investigación del delito.

Son estas las circunstancias que los nuevos sistemas procesales pretenden, en última instancia, alterar. Como se verá entonces, requieren de una decisión y un compromiso muy firme de parte principalmente del Poder Ejecutivo, pero también de los restantes poderes del Estado, para poder concretarse. En buena medida lo que un gobierno hace al apoyar estas reformas es ceder parte del poder que hoy ejerce directamente, y entregárselo a Ministerios Públicos, con grados mayores de independencia política, y a los propios tribunales. Por eso no es de extrañar que hayan habido casos de Gobiernos que se han encargado de abortar iniciativas de cambio en tal sentido que ellos mismos habían sugerido originalmente, al darse cuenta de lo que implicaban.

La voluntad política que debe acompañar la reforma debe además trasuntarse en el monto de los recursos que se le asignen para su implementación. El mejor indicador actual para advertir la importancia desmejorada de los sistemas judiciales en nuestros países es analizar el porcentaje del presupuesto que se les asigna. Los aportes estatales deben a consecuencia de la reforma sufrir un aumento de importancia.

Igualmente deben estar dispuestos los gobiernos que impulsen estos cambios a dar una larga batalla parlamentaria y de convencimiento público, con la certeza, además, que la implementación del cambio aparejara, sobre todo en los primeros momentos, serios problemas y críticas, como por lo demás sucede con todo cambio de envergadura que se emprenda.

B. Debilidad de los Poderes Judiciales

Los Poderes Judiciales de nuestros países han estado históricamente alejados de cualquier esfuerzo de planificación, los cuales no tenían realmente mucho sentido cuando las cosas se hacían con la única justificación de que "siempre se han hecho así". Esto hace sumamente difícil emprender un cambio al interior de dichas instituciones. Esta circunstancia inhibe también a muchos a concederle facultades y recursos a poderes judiciales con dosis bajas de legitimidad y capacidad de gestión.

Paradójicamente, los sistemas judiciales no siempre están conscientes del mayor poder que reciben con estos cambios y en mas de alguna ocasión no lo quieren, por estar acostumbrados a las antiguas rutinas de trabajo. Por lo que las más de las veces no sólo hay que convencer a la sociedad de la conveniencia del cambio, sino incluso al propio Poder Judicial, que no se ve a sí mismo como el beneficiario del mismo.

C. Resistencia al cambio

A lo anterior debe agregarse la gran resistencia al cambio que existe en el medio jurídico. La enseñanza memorística del derecho a la que estamos acostumbrados no alienta precisamente a perspectivas creativas frente al entorno y no entrega armas para poder adaptarse con rapidez a los cambios.

A esta circunstancia idiosincrática de los abogados debe unirse una forma de gestionarse la profesión, acorde con el modelo escriturado, que no es económicamente eficiente ante sistemas orales. Estos últimos alientan la formación de oficinas legales con un mayor número de profesionales y la manutención de una menor cantidad de juicios por cada uno de ellos, por la mayor dedicación que deben asignarle al tener necesariamente que asistir personalmente a audiencias orales y por ende

tener menos posibilidades de delegar en funcionarios como permite el actual sistema. Indudablemente, los necesarios cambios de esta organización impactan también en los costos de la defensa letrada.

Por ello no es de extrañar que surjan fuertes oposiciones a la implementación de las reformas de parte de las asociaciones gremiales de abogados.

Otro sector con gran capacidad de ejercer presión por morigerar la fuerza de estas en materia penal son las policías, las que en el sistema escriturado inquisitivo poseen un grado de poder y autonomía inadmisibles en un sistema acusatorio oral.

D. Deficiencias en la implementación

Como ya se indicaba, la falta de capacidad de planificación en el sector, unida a esa idea de que en el mundo jurídico las normas tienen la capacidad de "hacer" la realidad, por lo que no hay que preocuparse demasiado por cosas "domésticas", han constituido las grandes deficiencias que han debido afrontar las reformas. La mayoría de ellas han venido acompañadas de una gran improvisación: tardía designación de los funcionarios, escasa capacitación, falta de adecuación de los espacios físicos y una muy limitada previsión de los problemas que se irán presentando con el nuevo sistema.

E. Desatención de ciertos elementos de la reforma

Otro problema que ha sido común en las diversas iniciativas es la falta de una solución adecuada a la necesidad de contar con asistencia jurídica gratuita de calidad para vastos sectores de la ciudadanía que están imposibilitados para acceder a los servicios de abogados pagados -quienes por lo general están muy poco preparados para el nuevo sistema-. La figura tradicional de los defensores públicos allegados a los tribunales muestra sus limitaciones tanto en cuanto a cobertura, como a la calidad y poder de estos -generalmente mal remunerados- sobre todo si en materia penal deben enfrentarse a fiscalías crecientemente mejor estructuradas y con mayores facultades.

La alternativa de institucionalizar la defensoría pública, como en el caso de Chile a través de corporaciones con un alto número de funcionarios, tampoco ha resultado ser satisfactoria por las deficiencias de política interna y de gestión que se notan en su interior. Sin lugar a dudas el lema de la asistencia jurídica guarda relación fundamentalmente con los recursos que para esta función se destinen, pero no es menos cierto que aún se encuentra pendiente una solución eficiente para la gestión y el control de la utilización de éstos.¹⁹ En la reforma procesal penal, la Policía ha sido un sector que no ha recibido -o no ha podido recibir- la atención que se merece. La adecuación de los procedimientos policiales a los estándares del nuevo modelo procesal es sin dudas una asignatura pendiente.

V. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE CAMBIO

Como hemos venido diciendo, la oralización de los procedimientos, sobre todo si va acompañada en el campo penal con un cambio hacia el sistema acusatorio, no se trata simplemente

¹⁹ Para completar la reforma procesal penal en Chile se está trabajando en la construcción de un sistema de defensa público a través de un fondo, administrado centralmente, al que podrán acceder, a través de un concurso, personas jurídicas interesadas en brindar la asistencia, que cuenten con las capacidades requeridas y que se sometan a un estricto sistema de control.

de una ley mas como las que habitualmente dictan nuestros Parlamentos. Se trata de un cambio estructural al sistema judicial y, aún mas que eso, de una alteración profunda del sistema político institucional de un país. Por lo mismo, si tuviéramos que situar la reforma en la órbita de una rama del derecho, habría que ubicarla mas en la del derecho constitucional que en la del procesal, sobre todo en la concepción tradicional de este, que lo reduce a la regulación de trámites y plazos. Pero también tiene otra dimensión que supera con mucho lo jurídico, pues implica -o debiera implicar- una forma totalmente distinta de organización y de gestión del sistema judicial.

Por la envergadura del cambio es que creemos que para ser exitosos en esta aventura se requiere asumir la tarea con un fino plan estratégico, que sopesa adecuadamente la realidad del país en que se desarrollará. Esto implica tener un claro panorama de la cultura jurídica interna -factor determinante en el éxito del cambio-, de los aliados, del funcionamiento del sistema político y de los recursos -tanto humanos como materiales- con que se contará. Por lo mismo, creemos que es inconveniente la simple exportación de los modelos de un país a otro, pues sin bien las ideas matrices de los proyectos debieran ser las mismas -como lo comprueba la existencia y el éxito de los Códigos Procesales Modelos-, la forma y tiempos para lograr su concreción pueden ser muy diversas.

Indispensable es también poseer una gran capacidad de gestión de la reforma, pues un equipo afiatado deberá enfrentar múltiples actores y escenarios y llevar adelante, contra el tiempo, la elaboración de una vasta gama de proyectos de ley, estudios, actividades de difusión, campañas de medios, etc.

A continuación señalaremos algunos criterios de carácter general que a nuestro juicio -y más allá de las particularidades de cada caso- debieran integrar cualquier estrategia exitosa de cambio, los cuales ilustraremos con algunas experiencias de reforma que nos ha tocado vivir, especial mente la que esta en curso en Chile.

A. Reforma consensual

Existen muchas experiencias en nuestros países de reformas judiciales signadas por un interés político -en la acepción mas restringida del término-. Ellas han afectado fundamentalmente a los sistemas de gobierno del Poder Judicial y han sido interpretadas las mas de las veces, correcta o erróneamente, como una forma de coartar la independencia judicial. Este tipo de discusiones en nada beneficia una reforma de este tipo y, lo más probable, es que la lleve al fracaso. Es por ello que creemos que debe asumirse la reforma con un sólido apoyo político consensual -de los sectores más relevantes de la sociedad-, de tal forma de ser conducido como un asunto de estado, ajeno a las susceptibilidades típicas de las cuestiones vinculadas al poder. La relevancia de la cuestión y la magnitud de los cambios así lo exige.

El caso chileno puede resultar paradigmático al respecto. El primer intento de reforma judicial iniciado una vez recuperada la democracia en 1990 en lo medular persiguió modificar la estructura interna de poder dentro del poder judicial: creación del Consejo Nacional de la Justicia, cambio en las funciones, número y forma de designación de la Corte Suprema-, produciéndose tras el una alineación con posiciones absolutamente antagónicas entre el gobierno y la oposición -lo que en definitiva llevó al fracaso la reforma-. Durante el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se replanteó absolutamente la estrategia, enfocando la reforma judicial en los problemas endémicos del funcionamiento del sistema, proponiéndose por lo pronto un juicio acusatorio oral en materia penal. Este giro en el planteamiento permitió sacar el lema de la coyuntura política y así unir tras la reforma a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria,

siendo actualmente el único proyecto de ley de magnitud con apoyo consensual en el Parlamento chileno.

B. Participación

Muchas veces se ha dicho que las reformas tienen que hacerse con los jueces y no contra los jueces. ¿Pero como llevar esta frase del discurso a la práctica cuando la mayoría de los jueces no se encuentran naturalmente inclinados a los cambios? A nuestro juicio, algunas fórmulas para ello son:

- el acercamiento paulatino, pero constante, entre el mundo académico y el judicial, de tal forma que ambos comiencen a conocerse y fundamentalmente a entenderse.
- la detección de los líderes al interior del Poder Judicial con ideas más proclives a los cambios y el fortalecimiento de la preparación de estos y de su ascendiente interno.
- el establecimiento de instancias informales de diálogo con la cúpula del Poder Judicial de tal forma de conocer sus sensibilidades y reales expectativas, las cuales raramente se manifiestan en ambientes formales.
- la integración de las instancias superiores de diálogo sobre la reforma con representantes de la Corte Suprema, la inclusión de los miembros del Poder Judicial partidarios de los cambios en la elaboración directa de estos.
- el intercambio judicial, de tal forma que los magistrados conozcan los sistemas que se propugnan tal como están funcionando en otros países y que tengan contacto con pares que puedan asegurarles que los cambios no son un desastre ni implican menoscabo a sus funciones, sino todo lo contrario.
- la realización de activas y permanentes actividades de difusión y sensibilización dirigidas a la totalidad de los jueces, con metodologías crecientemente más sofisticadas y participativas.

Sin lugar a dudas es utópico pensar en una unanimidad detrás de los cambios, pero si es posible y necesario pretender un apoyo mayoritario a ellos dentro del mundo judicial. Debe tenerse en cuenta que quizás el Poder Judicial -por la ya aludida situación de debilidad- puede no tener capacidad para oponerse a la aprobación parlamentaria de la reforma, imponiéndose por sobre ellos una voluntad técnica con una mayoría política determinada, pero lo más importante es que siempre conservará el poder para impedir que ese cambio se materialice en la práctica.

Por lo mismo, debe considerarse como destinado al fracaso el esfuerzo reformador que no fue capaz de convencer a jueces que eran susceptibles de convencimiento. Ahí deben concentrarse los esfuerzos. Pero indudablemente no basta con la participación de los jueces por muy relevante que ésta sea. Es necesario sumar, desde un comienzo, a las asociaciones gremiales, fundamentalmente la de abogados, a los académicos de las ramas del derecho vinculadas -derecho procesal y derecho penal- y a las policías, que si bien es un sector que cuesta subirlo a una mesa de diálogo posee una cuota de poder que impide su exclusión.

La participación debe hacerse con un doble objetivo, aumentar la base de apoyo a la reforma y, a la par, enriquecer sus contenidos técnicos. Para ambos fines resulta vital el concurso de la sociedad civil, la experiencia de los países en que ONGs con dedicación al tema han jugado un rol en las reformas: Fundación SER en Colombia; CLD en Ecuador; o Fundación Paz Ciudadana y CDJ/CPU en Chile, es que éstas han tenido mayor consistencia y seguimiento en el tiempo. Uno de los problemas de los liderazgos políticos en nuestros países es su continuo cambio, lo que hace abandonar rápidamente los proyectos del anterior gobierno para tomar los propios. Además, los gobiernos muchas veces tienen limitaciones en cuanto a sus equipos técnicos y se encuentran

comúnmente absorptos en la contingencia, todo lo cual los limita al momento de abordar proyectos a largo plazo y técnicamente complejos como el que nos ocupa.

En el caso chileno, la reforma se inició de la acción conjunta de las dos instituciones antes nombradas, las que luego se asociaron al Ministerio de Justicia para de forma tripartita seguir conduciendo el proceso de cambio. Esta experiencia inédita ha resultado tremendamente eficiente en la gestión de los diversos componentes de la reforma y a la par ha permitido asegurar el pluralismo político en su conducción.

Otro sector que debe ser considerado -aún cuando su rol institucional en las reformas ha sido muy menor en el continente- es el de las universidades. Gran parte de los problemas de nuestros sistemas judiciales, como ya decíamos, tienen sus inicios en el tipo de formación jurídica que otorgan las facultades de derecho. El cambio en los currículos y, sobre todo, en las metodologías de enseñanza universitaria también resultan indispensables para el éxito de la reforma. Por lo demás, si bien ellas las más de las veces no tienen capacidad ni interés por impulsar los cambios, si tienen poder para obstaculizarlos con las visiones más tradicionales y formalistas del derecho y pronósticos catastrofistas sobre sus consecuencias.

Finalmente, pero quizás el sector más importante de todos, es el de la opinión pública. La gente generalmente no entiende ni le interesa lo que sucede con la justicia. Esa distancia quizás explica que en el orden de las preferencias sociales el lema ocupe un lugar tan secundario frente a los sectores que tradicionalmente concentran la acción social, como la salud, la educación y la vivienda. Ello también explica lo menguado de sus presupuestos. Para cambiar tal situación es necesario colocar el lema de la justicia en el centro de la atención y el debate público, otorgándole preeminencia y fuerza a los cambios. La ciudadanía, si se le explica adecuadamente, fácilmente puede entender el rol que el sistema judicial juega en la calidad de vida de cada uno de ellos y que problemas tan agudos como los que la aquejan -el de seguridad ciudadana, por ejemplo- tienen, al menos en parte, explicación por las deficiencias en este sistema.

Una activa campaña de medios sobre el lema no es simple de ejecutar. Primeramente, porque la materia no es tradicionalmente de aquellas que se consideran "noticia" y además porque existe cierto temor en los medios de comunicación de ser "manipulados" en estas cuestiones. Pese a los obstáculos, existen experiencias concretas que demuestran que es posible de hacer estas campañas y, en esos casos, el impacto que han tenido ha resultado determinante. En el caso chileno, por ejemplo, se ha logrado que durante más de dos años aparezca en la prensa un promedio de un artículo cada dos días sobre la materia.

C. Alto nivel técnico pero con la conciencia de que se trata de un trabajo político

A veces resulta sumamente difícil compatibilizar el trabajo técnico con el político. Existe una natural tendencia de los especialistas en la materia de derivar hacia la perfección académica de los códigos, olvidando muchas veces que la labor de legislar no es académica sino política. Pero por otra parte, el mundo político se muestra generalmente proclive a negociar asuntos sin conocer debidamente que es lo central y que es lo accesorio.

Conjugar estos elementos resulta entonces esencial. Para lograrlo es necesario constituir los mejores equipos técnicos, incorporando a ellos a operadores del sistema y elaborar las propuestas a partir de un sólido conocimiento empírico de la realidad que se intenta afectar. Estos antecedentes serán también determinantes a la hora de socializar y defender las ideas del Código. Por otra parte, es necesario estar permanentemente testeando lo que se va avanzando en el Código, de forma tal de

no llegar con un producto elaborado entre cuatro paredes -quizás técnicamente muy bien estructurado- pero que no satisface a quienes tienen el poder de destruirlo.

En la experiencia chilena se decidió constituir un *Foro* para la Reforma Procesal Penal, al cual fueron invitados representantes de la Corte Suprema, de la Asociación de Magistrados, jueces especialmente interesados en la reforma, los académicos más prestigiosos del país en derecho penal y procesal y abogados de ejercicio de destacada labor profesional. Todos ellos, además, representantes de distintas corrientes políticas. Esta instancia se constituyó como el soporte de legitimidad política y técnica de la reforma. Conscientes de que estas personas no iban a poder dedicar el tiempo que requiere la elaboración de un código y su legislación complementan, se constituyó una Comisión Técnica a la cual se le encomendó tal misión, formada *par* destacados abogados jóvenes con estudios de especialidad en el tema. La Comisión Técnica regularmente fue llevando sus propuestas y avances al Foro, que en un comienzo se reunió quincenalmente y luego semanalmente. En cada una de esas reuniones se le encomendaba a uno de sus integrantes una consultoría específica sobre el asunto que presentaba la Comisión Técnica y a partir de esos antecedentes, repartidos con anterioridad, se generaba el debate y se tomaban acuerdos que luego implementaba la Comisión Técnica haciendo las correcciones necesarias.

A las personas que integraron el Foro les ha correspondido una destacada labor con posterioridad a la conclusión del Código, participando en las actividades de difusión del mismo y en las sesiones en el Parlamento. Este esquema de trabajo sirve también para suplir las deficiencias técnicas y de dedicación que normalmente presentan los Ministerios de Justicia para abordar estos temas, ya sea a través de sus equipos normales o de las Comisiones de notables que suelen constituir. Otra cuestión que resulta vital en este capítulo es un completo conocimiento del derecho comparado y del funcionamiento concreto de las instituciones en esos países. El intercambio de experiencias -éxitos y fracasos-, tan favorecido en los últimos años, es indispensable.

D. Importancia de los aspectos de gestión e interdisciplinariedad

La reforma judicial a la que venimos refiriéndonos incide fundamentalmente en lo sustantivo de la función judicial, en "lo que hacen los tribunales", pero también, y esto es lo que queremos resaltar a continuación, en el "cómo lo hacen", en la organización de la justicia.

El cambio más significativo en este aspecto proviene de la nueva perspectiva con que se pretende visualizar la relación entre el sistema judicial y los ciudadanos. De ser considerados estos últimos como meros instrumentos o insumos del sistema: denunciante, testigos, etc.; se persigue que se los entienda como los destinatarios de un servicio y así una suerte de "clientes" del mismo a quienes hay que satisfacer. De esta forma, la necesidad de contar con una organización no sólo eficiente, sino "amigable" para el público, se representa como una necesidad ineludible.

Para que ello sea posible a lo menos se debe:

- Profesionalizar la gestión de los tribunales, estableciendo que ésta sea de competencia de administradores o ingenieros, quienes son los profesionales preparados para ello, sin perjuicio del necesario vínculo que en su trabajo deban tener con los jueces a los que sirven.
- Aprovechar las ventajas de las economías de escala, practicando en forma conjunta ciertas funciones que hoy en día se realizan en cada tribunal de manera aislada, con lo que se duplican innecesariamente los esfuerzos. En esta situación se encuentran actividades tales como la atención de público, la recepción de escritos, el bodegaje de especies, la custodia de documentos, el manejo de dineros, etc. Los nuevos tribunales no debieran tener la organización cuasi feudal

de los actuales, en que cada uno de ellos tiene su propio territorio jurisdiccional, su local donde funciona, sus empleados, etc.

- Descentralizar las decisiones administrativas, dotando a las distintas unidades de mayores facultades para tomar decisiones, incluso a nivel presupuestario.
- Externalizar las labores que no son propiamente judiciales y que con mayor eficiencia pueden realizar otros sujetos o instituciones. En esta situación se encuentran, por ejemplo, las notificaciones y citaciones.
- Establecer mecanismos de control de gestión que permitan evaluar adecuadamente la forma como los funcionarios judiciales desarrollan su trabajo, e implementar un sistema de incentivos que recompense a los más esforzados y eficientes. Hoy en día los incentivos funcionan en sentido inverso -o perverso-, ya que quien más y mejor trabaja sólo recibe por compensación mayor cantidad de tareas y responsabilidades, y viceversa.

Este último aspecto, el de los recursos humanos, es sin lugar a dudas el más importante para el éxito de la reforma. Por una parte es indispensable que quienes la van a aplicar crean en su conveniencia, encontrándose Preparados para ello, pero, por la otra, se requiere que esos funcionarios cuenten con reglas claras en cuanto a su carrera y al trabajo que deberán desarrollar, remuneraciones dignas y condiciones de trabajo adecuadas para el logro de los objetivos perseguidos.

Para el éxito de esta fase resulta vital un trabajo interdisciplinario, incorporando el aporte de otros saberes como la administración, la ingeniería, la informática y la economía²⁰ Es equivocado creer que se está trabajando interdisciplinariamente cuando se contrata, por ejemplo, a un economista, para que una vez realizado todo el desafío del modelo calcule cuanto cueste. Un verdadero trabajo multidisciplinario no comienza una vez concluido el código sino que debe acompañar su elaboración, de tal forma que, en el caso del economista, éste debiera trabajar junto a los redactores para señalarles, por ejemplo, si los incentivos que están estableciendo para el funcionamiento de válvulas de escape al sistema son los adecuados, si darán o no los resultados esperados y en que magnitud. Ello no implica perder la centralidad del trabajo jurídico, pero sí abrirse a que esas otras disciplinas pueden enriquecerlo y potenciar sus resultados.

Nuevamente reseñando la experiencia chilena, en el curso de elaboración de la propuesta de reforma se han realizado los siguientes estudios económicos organizacionales, los que se han convertido en pieza clave de la misma:

- Análisis de costos del actual sistema de justicia criminal, desagregándolos de las otras materias con las que se confundían especialmente en los tribunales de jurisdicción común. Este indicó que de los U\$ 90.000.000 que aproximadamente se gastan en el Poder Judicial, U\$ 38.000.000 se destinan a la justicia criminal.
- Diseño organizacional del nuevo sistema, incorporando un flujo estimado de demanda y los tiempos involucrados por cada una de las instituciones en las distintas etapas del proceso. Este estudio proporcionó la información necesaria para diseñar la estructura y forma de funcionamiento que debían tener tanto el Ministerio Público como los tribunales penales y determinar la magnitud de recursos-humanos y materiales que debían contar para funcionar eficientemente. Análisis de costos presupuestarios del nuevo sistema a partir del diseño organizacional. Estos indican que el funcionamiento anualizado del nuevo sistema, incluyendo la

²⁰ Binder señala que es necesario extirpar aquella creencia de que "en lo que a sistemas judiciales se refiere, lo que es bueno para los abogados es bueno para toda la sociedad". "Reflexiones sobre el proceso de transformación de la justicia penal". En "La implementación de la reforma Procesal Penal". Op. Cit. P. 50.

creación del Ministerio Público, el aumento del número de jueces y de la infraestructura de tribunales y el financiamiento del sistema de defensa pública letrada, alcanza a U\$ 119.224.008.

- Estudio de la rentabilidad social. Apreciando que el nuevo sistema, en términos de recursos fiscales, es tres veces más caro que el antiguo y ante el imperativo de poder justificar estos mayores desembolsos cuantificando la mayor utilidad social que van a tener, se decidió realizar este análisis de costo beneficio. Los resultados de él fueron muy favorables al nuevo modelo, obteniendo los siguientes resultados, de acuerdo a los subproyectos analizados:
 - el antiguo sistema para tener similares índices de productividad en la investigación que el nuevo debería destinar U\$ 156.864.645, lo que significa un costo por delito investigable de U\$ 721 v/s los U\$ 548 que implica el nuevo. La diferencia en los costos radica fundamentalmente en el sistema de selectividad que se contempla -principio de oportunidad- y que los casos sin destino pueden ser desechados en un comienzo, sin tener que esperar largas tramitaciones.
 - la introducción del procedimiento abreviado -renuncia anticipada al juicio- significa liberar U\$ 152.387.114, entre recursos públicos y privados.
 - la racionalización de la privación de libertad lleva a ahorrar U\$ 204.167.810, también entre recursos públicos y privados.
- Se elaboró un modelo informático de simulación del nuevo sistema a partir de los datos obtenidos del diseño organizacional, incorporando los tiempos reales que tardan las diversas acciones y etapas del procedimiento. Este modelo permite anticipar con precisión los resultados del funcionamiento de éste ante diversos escenarios, específicamente su nivel de producción, las diversas formas de solución y los tiempos que ellas requieren. De tal forma es posible jugar alterando los recursos del sistema-especialmente jueces y fiscales, para predecir el funcionamiento óptimo y posibles cuellos de botella.

El conjunto de estos estudios permitió una negociación sólida y técnicamente bien fundada con los profesionales del Ministerio de Hacienda, al momento de solicitar los recursos para el financiamiento de la reforma.

Esta experiencia ha permitido demostrar que la pobre participación del sector justicia en el presupuesto nacional en buena medida se debe a la falta de proyectos atractivos y técnicamente bien fundamentados. La sola apelación a mayores recursos por la importancia de la función que se realiza hoy en día no es suficiente, sobre todo si aparecen destinados a hacer "mas lo mismo": mas juzgados y aumentos de remuneraciones.

En tal sentido resulta vital poder vincular realmente, y no sólo en el discurso, la reforma judicial con el desarrollo económico-social del país, pudiendo cuantificar seriamente la mayor rentabilidad que ella implica. En momentos en que los estados tienden a reducir el gasto público, el intento de justificar su aumento en un sector, por importante que este sea, requiere de un doble esfuerzo. Y, como ya se ha dicho en otras ocasiones, si no se obtienen los recursos suficientes para que la reforma camine adecuadamente, es mejor no intentarla porque no solo estará condenada al fracaso, sino que además llevará a la deslegitimación de un sistema por razones que no le son imputables.

F. Integralidad del cambio

Resulta vital tener claridad desde un comienzo sobre los objetivos perseguidos con las reformas, pues durante su tramitación estas irán necesariamente sufriendo diversos cambios que

pueden llegar a desnaturalizarla. Debe combinarse la suficiente flexibilidad para adaptarse a los intereses en juego -y no elevar los proyectos a fetiches-, con la fortaleza para no ceder en aquello que en definitiva justifica el enorme esfuerzo que implica la reforma. En otros términos, si el sistema actual no es desmantelado en lo más significativo, éste se reconstituirá rápidamente, sufriendo la reforma el destino intrascendente que han tenido tanto cambios procesales parciales que en diversas oportunidades se han incorporado a nuestros códigos.

Esta visión integral del cambio no debe llevar a asumir la transformación de una vez de todo, por ejemplo, el aparato punitivo estatal. Muchos señalan que la reforma procesal penal nada conseguirá si no es acompañada de cambios en el derecho penal sustantivo, en la legislación de menores, en el sistema penitenciario, en la estructura de las policías, etc. Si bien todo ello es cierto en una estrategia de muy largo plazo, en lo inmediato es iluso pensar que se puede contar con la capacidad técnica, la voluntad política y los recursos para emprender reformas simultáneas en todas esas áreas.

No hay dudas que el sistema procesal es hoy la pieza más defectuosa del engranaje y que juega un rol detonador para la reforma de los restantes. Esta circunstancia, unida a la certeza sobre que es lo que hay que hacer en este sector para su mejora, nos impele a iniciar los cambios por él. Deben entonces resistirse las presiones y tentaciones por hacerse cargo de todo al unísono, pues ello dilatará enormemente los cambios e incluso pondrá en riesgo los consensos políticos que existen tras la reforma.

Por otra parte, la integralidad no se opone a esquemas de implementación gradual de los cambios, desde una perspectiva territorial, alternativa que sorteando presuntos problemas de constitucionalidad se presenta como la más racional para asumir una transformación de esta envergadura. En otras disciplinas es común probar los nuevos productos antes de su masificación, no debiendo este sector ser ajeno a tan sana costumbre, que permite concentrar esfuerzos en una primera experiencia acotada, anticipar los problemas e introducir correcciones antes que el sistema esté operativo en todo el escenario nacional.

Una solicitud en tal sentido formuló el Fiscal General de Guatemala al momento de iniciarse la aplicación del nuevo sistema, pero fue rechazada. Algo parecido se ha planificado realizar en Chile, iniciando la implementación de la reforma en una de las 13 regiones que componen el país, en un plan que contempla la ampliación geométrica de éstas dentro de un calendario previamente establecido, previendo así posibles dilaciones.

F. Discriminar entre las diversas etapas del proceso de cambio

Siguiendo a Alberto Binder²¹, existen etapas perfectamente distinguibles en lo que a una reforma procesal penal a lo menos atañe, las cuales requieren de metodologías y tácticas de acción distintas. Dicho autor diferencia entre las etapas de sensibilización; de toma de conciencia y diseño; de lucha parlamentaria; de planificación para la puesta en marcha del nuevo sistema; de entrada en vigencia de este; y la última es una denominada de ajuste. Todas ellas constituirían una "política judicial de emergencia", la que posteriormente debería dar paso a una política judicial propiamente dicha, entendida como una preocupación constante por la eficiencia del sistema de administración de justicia. Lo importante de esta diferenciación es entender que el proceso es necesariamente largo y fatigoso, con distintos énfasis y problemas. Por lo mismo, se hace necesario contar con diversas fuentes de apoyo, las que lo mas probablemente no serán las mismas durante todas las etapas mencionadas.

²¹ Idem. P. 45 y siguientes.

Binder, por ejemplo, pone el acento en que la tramitación Parlamentaria rara vez se ajusta a ese modelo ideal de tratamiento en comisiones técnicas y luego aprobación a tapas cerradas. En la práctica significa un "tortuoso y complejo" proceso de convencimiento y negociación, que debe hacer frente a múltiples y muy poderosos lobbies. Puede ser necesario en esta etapa producir recambios tanto en las políticas de alianzas como en los equipos técnicos sobre los cuales recae el peso de la reforma, para lo cual hay que estar atento.

Tan importante como prever adecuadamente un adecuado plan de transición del sistema viejo al nuevo, es estar consciente, como también resalta Binder, de que la reforma requerirá al cabo de un tiempo de su entrada en vigencia la realización de ciertos ajustes. Esta circunstancia que en otras disciplinas parecería como lo más natural y obvio aquí puede ser interpretada como signo de fracaso o de que la reforma no fue lo suficientemente bien pensada.

G. Debida atención a cuestiones puntuales pero determinantes para el éxito de los cambios

Existen algunos aspectos que pudieran considerarse como menores pero que la experiencia indican son determinantes para el funcionamiento práctico del nuevo sistema y, por ende, para el éxito de las reformas, y sobre los cuales debería ponerse especial atención. Nos referimos a las materias que han generado los principales cuellos de botella del sistema y la imagen más negativa para los usuarios del mismo. Estos son:

- el sistema de notificaciones y citaciones, donde debiera ampliarse el espacio para la participación de privados en su gestión y para la utilización de medios más eficientes que los tradicionales, como pueden ser el teléfono y el fax.
- el tratamiento de los testigos, en lo que dice lugar tanto a las acomodaciones físicas para sus esperas, como a la posibilidad de pagarles sus traslados y viáticos, para no hacer recaer en ellos los costos de concurrir a declarar en el tribunal, desincentivándolos a colaborar.
- establecer sistemas eficientes, rápidos y seguros, para el traslado de los inculcados. El volumen de estos requiere de una organización eficiente para no entorpecer el curso del procedimiento.
- deben establecer sistemas de seguridad de las salas de audiencias que sin interferir con la debida publicidad de los juicios garanticen la seriedad de estos y el respeto, en los casos en que se justifique, de la privacidad y honor de las personas.
- el manejo de la agenda del tribunal debe hacerse con mucha precisión. Una audiencia suspendida significa desperdiciar tiempo de jueces, fiscales y defensores que es muy difícil de recuperar. Debe mantenerse también una supervigilancia estricta de ella ya que el distanciamiento progresivo de las audiencias puede llevar -y en un juicio oral ello es particularmente grave- a desvalorizar toda la prueba.
- el registro de las audiencias, cuestión importante a la hora de los recursos, es algo que en la mayoría de los países no ha sido bien solucionado. En la reforma penal italiana, por ejemplo, se adoptó el estereotipo, sin prever que en todo el país no existían suficientes estenógrafos para cubrir las salas de los tribunales.²² Hoy en día existen modernos sistemas de grabación, a costos razonables, que permiten correctamente utilizados dar una respuesta rápida y segura a esta exigencia.
- otro de los problemas que comúnmente se presentan en la aplicación del nuevo sistema es el dar cumplimiento a la exigencia de la sentencia automática, conforme a la cual al menos la decisión del asunto controvertido debe ser expresada sin solución de continuidad a la conclusión de los

²² Fabri, Marco. "El Proceso Criminal en Italia después de la reforma de 1989". En "La Implementación de la Reforma Procesal Penal". Op. Cit P.

debates. Esta exigencia no sólo arranca su justificación en la celeridad y la necesidad de darle respuesta inmediata a los justiciables, sino también ha sido puesta como una cortapisa a la tendencia de revisar actas y demás documentación desnaturalizando la idea central de la audiencia oral. Sin embargo, la formación de nuestros jueces y la fuerza de la costumbre hará muy difícil respetar este requisito.

- el último aspecto que quisiéramos mencionar es precisamente el de la capacitación. Para ser eficaz en el nuevo sistema es necesario superar los esquemas tradicionales de capacitación tanto en sus contenidos como en su metodología. Al respecto hay que ser categórico, no constituye capacitación un seminario o una conferencia sobre la reforma. Podrán ser estas actividades de difusión útiles en una determinada etapa de la reforma, pero del todo insuficientes para entregarles a jueces, fiscales y abogados las destrezas y habilidades necesarias para que pongan en aplicación el nuevo sistema. Para ello es necesario la preparación adecuada de materiales y la realización de actividades tipo taller centrados en ejercicios prácticos y de discusión. Metodologías como los trabajos de casos, teatralizaciones y simulaciones, son las únicas adecuadas para formar las capacidades que se requerirán en el manejo del nuevo procedimiento. La constancia y consistencia en este esfuerzo es también determinante para el éxito de la reforma.