

Rafael Blanco Suárez\*\*

# Los problemas de las reformas al proceso penal. Una necesaria visión desde lo multidisciplinario\*

## The problems of the reforms to the penal process. A necessary view from the multidisciplinary thing

*Recibido: 15 de octubre de 2013 / Aceptado: 27 de noviembre de 2013*

### Palabras clave:

Gestión del cambio, Perspectiva multidisciplinaria y Reformas judiciales.

### Resumen

Las reformas a los sistemas de justicia y en especial a los mecanismos de persecución y enjuiciamiento criminal requieren para su implementación de diseños y modelos, que integren las variables normativas o de cambio institucional, con lógicas y ópticas multidisciplinarias, que abarquen aspectos ligados a los impactos en la gestión de los actores y operadores del sistema de justicia penal, impactos en los niveles administrativos, impactos en los sistemas de informaciones, análisis de las variables asociadas a los temas de infraestructura, cuantificación financiera del cambio, dimensionamiento de los impactos culturales y análisis de la gestión política de los procesos de reforma. Prescindir de este enfoque arriesga problemas tales como dilación de procesos judiciales por errores en los mecanismos de organización del despacho judicial o dilaciones ligadas a cálculos errados en los números de operadores necesarios para actuar en el nuevo proceso. Los problemas de implementación pueden estar asimismo ligados a problemas en los sistemas de información y traspaso de información, impidiendo que se tenga a tiempo los materiales para litigar y fundar peticiones en las audiencias, entre otros aspectos.

### Key words:

Management of change, Multidisciplinary perspective and Judicial reforms.

### Abstract

The judicial system reforms in special to the prosecution' criminal cases, to need for apply models integrate these law standards or institutional change, with multidisciplinary perspectives and will be shown how the phenomenon is perceived by judicial system operator and various aspects law penal. Likewise, actual effect or impacts on administrative level, information systems, analysis' variables, aspect infrastructure economy, financial change, to plan the cultures impact and the development politics the reform process, because if it approach is unknown, deleted or wrong it can to discontinue the new process. Additionally, the information' problems can to berelated or connected and transfer, affecting to time, the access to time the materials for litigate support these allegations in the audiences litigate.

\* El presente artículo se deriva del proyecto de investigación sobre las Reformas al Procesal Penal en Chile.

\*\* Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. Postulado en Derecho Penal Universidad de Salamanca, España; Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación Penal Estratégica Universidad Alberto Hurtado de Chile. Coordinador Nacional del Proceso de Reforma Procesal Penal en Chile (1998-2000) y asesor de Procesos de Reforma Procesal Penal en México, Panamá, República Dominicana y Perú. rblanco@uahurtado.cl

## INTRODUCCIÓN

Las reformas a los sistemas de persecución y enjuiciamiento criminal en los distintos países de América Latina presentan altos niveles de similitud en sus estructuras normativas, en las nomenclaturas y configuración de sus medidas cautelares, salidas alternativas, y modelos de juzgamiento penal. Pese a lo anterior, los resultados han sido dispares a la hora de medir sus éxitos y el logro de estándares de acceso a la justicia, oportunidad de la respuesta penal, y transparencia de su funcionamiento.

Lo anterior encuentra en parte su explicación en la fuerte focalización de los esfuerzos en cuestiones puramente normativas, relegando aspectos relevantes como los institucionales, organizacionales, administrativos, financieros, de capacitación, de rediseño de procesos, entre otros, a un lugar secundario (Alvear, 2010, pp. 23-28).

Tal vez sea hora de entender que el problema de la estructuración de los sistemas de proceso penal y de justicia en general, supone un fuerte diálogo interdisciplinario con economistas, ingenieros informáticos, expertos en sistemas de información, modelador de proceso, experto en educación y capacitación, entre otros. La mirada combinada de estas disciplinas puede presentar un mejor cuadro de opciones y consecuencias, que permita mejores decisiones de política pública y finalmente generar un mejor sistema de justicia (Alvear, 2010, pp. 99-100).

En el presente trabajo intentaré delinear los temas y áreas donde la convergencia interdisciplinaria resulta especialmente importante y útil

a los fines de lograr los objetivos de las reformas a los procesos de persecución y enjuiciamiento criminal, mejorando de este modo la capacidad de respuesta de los procesos de reforma. Entre las variables disciplinarias más relevantes que es posible identificar, de múltiples experiencias de reforma a los procesos penales, y que poseen fuerte vinculación con el grado de éxito de tales procesos, se encuentran las siguientes:

- Variables vinculadas a los aspectos político-institucionales.
- Variables asociadas a las ciencias de la educación.
- Variables asociadas a los aspectos organizacionales.
- Variables asociadas a los aspectos de Recursos Humanos.
- Variables asociadas a los aspectos financieros.
- Variables vinculadas a los sistemas de información.
- Variables asociadas a los aspectos de infraestructura.

### **Aspectos nucleares del cambio. Identificación de los objetivos justificativos de la reforma**

La reforma al sistema de justicia penal, englobando en ello cambios en las reglas de persecución penal y enjuiciamiento criminal, suelen reclamarse para mejorar los problemas asociados a ella y atender las demandas de los ciudadanos. El problema se inicia cuando el proceso de cambio adquiere una dinámica centrada más bien en las expectativas, acomodos y exigencias

de los operadores del sistema, y no en las legítimas y razonables demandas del destinatario real de las reformas, cual es el ciudadano que reclama justicia desde la vereda de las víctimas o de los victimarios.

La reforma arriesga de ese modo convertirse en un proceso de debate y análisis técnico, alejado de los problemas reales, centrado en la resolución de problemas institucionales, que no necesariamente repercuten de forma positiva ante las expectativas ciudadanas. De lo que se trata entonces, es identificar desde el inicio del proceso y con mucha claridad, los problemas del sistema de justicia penal, levantar información objetiva para efectuar diagnósticos y generar una matriz de cambio sustentable con datos estadísticos y empíricos que orienten el proceso de transformación.

En este punto lo que corresponde es evidenciar los objetivos que la reforma persigue, las normas e instituciones que se usarán para conseguir tales objetivos y los posibles resultados esperados. Entre los objetivos que suelen estar presentes a la hora de desarrollar un proceso de reforma aparecen los siguientes:

- a. Mejorar los niveles de publicidad y transparencia en las que se desenvuelve el sistema penal.
- b. Mejorar los tiempos de respuesta del sistema penal entre la denuncia de un delito, la decisión y resolución del caso.
- c. Mejorar el debido proceso en su integralidad, esto es, asegurar un alto nivel de respeto y resguardo de los derechos de quien aparece

como perseguido por el estado en materia penal.

- d. Generar un modelo de justicia comprensible y accesible para el ciudadano.
- e. Dotar de racionalidad la respuesta penal de conformidad, al tipo de ilícito cometido y las características del imputado o acusado.
- f. Generar condiciones para proteger y atender las legítimas demandas de las víctimas de delitos, en el curso del proceso penal.
- g. Construir un proceso penal dotado de jueces genuinamente imparciales y de fiscales objetivos en su labor persecutoria.
- h. Instalar un sistema procesal penal dotado de capacidades para alcanzar razonables niveles de paz social y permitir la convivencia de una mejor persecución del delito y un debido proceso.

Los pasos siguientes del proceso de reforma deben estar centrados en la necesidad de identificar las normas, instituciones, reglas, protocolos, acuerdos institucionales y planes de instalación que permitan satisfacer estos objetivos. Al mismo tiempo, se requiere que cada etapa del proceso contemple el modo de garantizar que estos ejes o nortes no sean afectados por dilemas políticos coyunturales, falta de voluntad política, sostén financiero, o problemas organizacionales o de gestión.

Probablemente, se requiera adicionalmente la capacidad de identificar cuáles de los objetivos descritos anteriormente podrán alcanzarse razonablemente y en qué tiempo, a la par de focalizar los problemas que deberán ser sorteados para alcanzar tales ejes. En otras palabras,

se debe entender que ninguna reforma es capaz de lograr el conjunto de los objetivos trazados en forma simultánea, siendo necesario priorizar, definir ex ante los ejes o nudos críticos de cada etapa y sincerar los aspectos en los que seguramente habrá de enfrentarse a problemas o derechamente fracasos.

Lo señalado posee dimensiones técnicas y políticas y debe buscarse la forma de presentar de modo acertado las bondades de la política pública que se desea instalar, al tiempo de evitar la generación de sobreexpectativas, que pueden afectar la legitimidad del proceso o la percepción de éxito político del mismo.

### **Temas legales críticos a considerar**

La identificación de los objetivos enunciados en el apartado precedente deben ser capaces de orientar las decisiones normativas, que sirven de base para la construcción de un nuevo código de reglas procesales, capaces entonces de satisfacer tales objetivos y alcanzar metas realistas y relevantes en torno a un nuevo sistema de justicia criminal.

Corresponde entonces intentar la identificación de las normas e instituciones más relevantes tras los procesos de reforma, capaces de lograr las metas de política pública trazadas y el logro de los objetivos descritos. Entre tales normas e instituciones aparece necesario, por su importancia incidencia y vinculación con los objetivos descritos, relevar y destacar las siguientes:

- Estructuración de las fases más relevantes del proceso penal y los objetivos centrales de cada una de ellas.

- Estructuración de las instancias de debate bilateral, concentrados, con lógicas de inmediación, publicidad y oralidad del nuevo modelo también denominadas audiencias y los objetivos a alcanzar en cada una de ellas.
- Construcción del juicio penal y de las condiciones de impugnación del mismo.

Estos tres elementos centrales y estructurantes, dan paso luego a las definiciones más específicas del sistema procesal penal que pueden identificarse como las siguientes:

- a. Reglas sobre selectividad penal.
- b. Reglas sobre salidas alternativas.
- c. Atribuciones autónomas de la policía en la fase de investigación penal.
- d. Reglamentación de las medidas cautelares e intrusivas.
- e. Reglamentación de los procedimientos especiales.
- f. Reglamentación del sistema recursivo.

#### ***a. Selectividad penal***

La selectividad penal, asociada a las ideas de principio de oportunidad, archivo de causas por falta de antecedentes, falta de elementos legales para fundar la persecución o aplicación de pena natural, corresponde a formas de racionalizar la labor de investigación criminal, seleccionando los casos en los que resulta fundado y racional, no iniciar o no continuar una persecución del delito en cuestión.

De lo que se trata es de focalizar los escasos recursos, en aquellas hipótesis en las que resulta técnicamente plausible o justificable la investigación de los hechos ilícitos para dotar de sen-

tido el uso de aparataje estatal de la policía y el Ministerio Público (Stippel & Marchisio, 2002, pp. 24-28).

Estos mecanismos de selección de casos resultan en cualquier caso inevitables en los sistemas de justicia, siendo las verdaderas alternativas, entregar estas decisiones al arbitrio de los operadores sin control o reglas conocidas o bien, identificar criterios, reglas, estándares conocidos y controlables, con base en los cuales se realizará la selección de casos para la persecución. Parece ampliamente razonable inclinarse por la segunda de las opciones en debate.

Un riesgo que debe tenerse presente y al cual debe prestarse atención al momento de estructurar los sistemas de selectividad, dice relación con el modo de controlar que las decisiones estén motivadas efectivamente en argumentos técnicos y no en dilaciones indebidas o en problemas de eficiencia en las investigaciones. Una segunda prevención dice relación con la necesidad de establecer sistemas de control sobre el uso de estos mecanismos y de la relación y explicación, que naturalmente exigen estas decisiones de cara a los usuarios del sistema penal.

### ***b. Salidas alternativas***

Las salidas alternativas al juicio penal tienen relevancia desde distintos ángulos, ya que pueden justificarse a partir de la necesidad de controlar la demanda por juicios en aquellos casos más complejos y graves, permitiendo el uso de mecanismos de solución diferentes para los ilícitos de menor lesividad y gravedad jurídico penal. Otra aproximación justificativa del uso

de sistemas alternativos, dice estar en relación con la búsqueda de soluciones que permitan considerar e integrar de modo más intenso las voluntades e intereses de las partes en disputa, facilitando el restablecimiento de la paz social quebrantada con el supuesto ilícito. En cualquiera de los dos casos, la incorporación de salidas alternativas suele ser un elemento central en la configuración de los nuevos sistemas procesal penales de corte acusatorio.

Una prevención necesaria de efectuar en relación al uso de las salidas alternativas está dirigida a la forma de diseñar y ejecutar sistemas de control sobre su cumplimiento efectivo, dado que muchas de estas medidas resultan en prohibiciones dirigidas al imputado. La variedad de medidas y la dificultad sobre el control de las mismas, imponen a las autoridades el diseño de mecanismo o fórmulas eficientes para la detención temprana y sanción de estas transgresiones.

### ***c. Atribuciones autónomas de la policía en la fase de investigación penal***

Uno de los ejes más complejos y controvertidos de todo sistema penal y de persecución del delito, dice relación con la determinación de las facultades que ostentarán las policías en la investigación de los ilícitos; y cuáles de ellas podrán ser ejercidas de forma autónoma o mejor dicho con mecanismos de control ex post, ya sea por parte del fiscal, del Ministerio Público o del juez de garantía o control. Este debate se desarrolla entre la tensión de la eficiencia y eficacia de la persecución del delito por una parte y la protección de derechos y garantías de los justiciables por otra.

Probablemente deba estructurarse un catálogo cerrado y excepcional de hipótesis, donde la atribución autónoma de actuación encuentra su justificación y al mismo tiempo sus orígenes, en el diseño de mecanismos efectivos y oportunos de control de estas atribuciones. Parte de los ejes de control pueden estar alojados en la Fiscalía y otros tantos deben dar forma a audiencias de control de la detención como control jurisdiccional de estas medidas. (En general los Códigos latinoamericanos tienden a incorporar dentro de las atribuciones autónomas de la policía el detener en casos de flagrancia, recibir declaraciones de testigos, proteger el sitio del suceso, prestar auxilio a la víctima, entre otras).

#### ***d. Reglamentación de las medidas cautelares e intrusivas***

Uno de los temas más complejos de estructurar está en relación con el catálogo de medidas cautelares e intrusivas que los códigos regularán y el modo en que ellas deberán fundarse, justificar y controlarse. La existencia de audiencias orales donde se debate la pertinencia y necesidad de estas medidas es un buen auxilio para verificar su uso y racionalidad, lo que se ve fortalecido por la imparcialidad del juez. No obstante lo anterior, uno de los debates más complejos en torno al tema, dice relación con la forma de dotar al juez y su decisión, de elementos técnicos justificables y serios que eviten que el uso de medidas cautelares resulte arbitrario o carente de presupuestos y previsibilidad. En este contexto, se inscribe el debate sobre la necesi-

dad de incorporar en los sistemas procesales los denominados servicios de antelación a juicio.

La razón por la que la regulación de los mecanismos cautelares resulta tan fundamental, es por el extendido uso que de ellos se hizo en los sistemas inquisitivos o mixtos (Riego & Duce 2008, pp. 16-20), afectando gravemente el principio de inocencia del imputado por una parte y al mismo tiempo, el grave impacto que ocasionaron sobre el sistema penitenciario, donde en no pocos casos la cantidad de personas intramuros correspondía a presos sin condena.

#### ***e. Reglamentación de los procedimientos especiales***

La necesidad de estructurar procesos penales capaces de conocer y resolver la diversidad de materias que es posible identificar en el ámbito penal, supone diseñar procedimientos que se ajusten al grado de complejidad, tipo de sanción y naturaleza del debate. De esta forma, deben contemplarse procedimientos para resolver ilícitos de menor gravedad, o bien materias en los que prevalece el acuerdo de las partes que litigan. En otros casos, deben estructurarse mecanismos para reconocer, procesar y resolver casos en los que no existe controversia o bien se produce y reconoce un mecanismo de autoinculpación. Existen, asimismo procedimientos que deben contemplar abreviación de etapas y permitir un debate más acotado y expedito. Todo ello resulta consistente con la idea de concentrar el conocimiento de casos, en sede de juicio oral ordinario para los ilícitos de mayor complejidad o gravedad.

La capacidad de los sistemas de procesar casos a tiempo, resolver los debates en tiempo y forma, y evitar la afectación de la calidad de la información que debe ser entregada, así como las decisiones que deben adoptarse, depende del modo en que se organice el sistema de resolución de controversias, las tipologías de audiencias y juicios, que se generen de modo de lidiar con la carga y demanda que proviene del sistema de justicia penal.

#### ***f. Reglamentación de los sistemas recursivos***

Un último aspecto que puede ser necesario resaltar a la hora de identificar los temas legales que requieren mayor atención, es la forma en la que los sistemas procesal penales resuelven el tema de los mecanismos recursivos.

En general puede señalarse que los sistemas de recursos adosados a los procesos inquisitivos y mixtos tenían como característica central la amplia posibilidad de revisión de las decisiones de los jueces de instancia, basados en la creencia asentada que las decisiones de un juez, con altas cargas de trabajo que delegaba sus funciones y sin contar con mecanismos de intermediación y concentración, arriesgaban ser precarias y de mala calidad, cuestión que podía ser resuelta por la revisión de un tribunal superior muchas veces colegiado, que inspeccionando las actas de la causa podía dar una mejor solución al caso.

Este estado de cosas se ve sensiblemente modificado en los procesos de reforma que dotan al juez de control o garantías de mecanismos de conocimiento de los casos, más sofisticado,

con la generación de audiencias públicas, orales, concentradas y con intermediación. Al mismo tiempo, el tribunal que debe conocer del juicio y resolver la causa absolviendo o condenando cuenta con mecanismos de oralidad, intermediación, concentración, publicidad, contradictoriedad, entre otros, que permiten revisar de modo más integral y completo la información que sirve de base para resolver el caso.

Visto las cosas en este ángulo resulta disfuncional mantener los mecanismos recursivos clásicos del sistema penal inquisitivo o mixto, debiendo generarse sistemas que conserven la calidad de las buenas decisiones, acotándose las impugnaciones a casos calificados, que pueden ser asociados a la mala aplicación del Derecho, a la afectación de garantías o bien a problemas de adecuada fundamentación de las decisiones.

#### **Análisis de las variables multidisciplinarias vinculadas a los procesos de reforma**

##### ***Variables vinculadas a los aspectos político-institucionales***

Las reformas a los sistemas de justicia se relacionan muy directamente con los equilibrios entre los poderes del Estado, con la necesidad de garantizar altos niveles de independencia e imparcialidad de parte de los jueces y altos niveles de independencia y objetividad, por parte de los fiscales y de garantizar a los ciudadanos mecanismos de resolución de controversias oportuno, accesible, racional, eficiente y sobre todo, capaz de cautelar adecuadamente los derechos y garantías de todos.

Estas variables tan relevantes y sensibles ge-

neran tensión en las lógicas de poder y suponen por tanto, la necesidad de generar altos niveles de consenso en las distintas fuerzas políticas que deberán conocer, aprobar y financiar las reformas a la justicia.

En el caso particular de la justicia penal, las reformas a los modelos de persecución y enjuiciamiento criminal suponen naturalmente una tensión entre derechos de los imputados y acusados; y la generación de un debido proceso por una parte, y las demandas de mejoras en los sistemas de persecución del delito y la atención oportuna de las exigencias de víctimas. Esta tensión genera en muchos casos la idea que debe optarse por uno de los dos polos de tensión, olvidando que ambas pretensiones resultan no solo compatibles con un Estado de Derecho, sino que con las herramientas de política pública con las que cuenta el sistema democrático.

Un modelo de justicia transparente, que sanciona la corrupción de los actores y operadores del sistema de justicia, un sistema comprensible para el ciudadano, un sistema oportuno en la toma de decisiones, conocimiento, resolución de los casos, un sistema accesible para todos y un sistema que racionaliza el uso de los recursos del Estado para garantizar paz social, puede ser perfectamente compatible con más derechos y mejor persecución.

Este conjunto de consideraciones pone en evidencia la fuerte necesidad de trabajar los ineludibles consensos entre las distintas fuerzas políticas, los grupos de presión de la sociedad civil, las visiones que emergen del mundo académico, las visiones existentes en la ciudada-

nía y entre las expectativas y demandas de los propios operadores del sistema de justicia. Para lograr estos propósitos resulta imprescindible identificar las aéreas y tareas que una perspectiva político institucional y estratégica requiere, las cuales son:

- a. Entre las tareas centrales de la preparación de una reforma judicial que se relacione con la justicia penal aparece la de fijar objetivos claros y justificables, amparados en datos y diagnósticos que permitan racionalizar el debate y generar metas alcanzables.
- b. En segundo lugar se requiere visualizar muy claramente desde el inicio del proceso los problemas que requieren ser resueltos y la forma de lograrlos, identificando áreas críticas y probablemente poco transables en el proceso político versus áreas donde las transacciones y consensos resultan inevitables y hasta necesarios.
- c. En tercer lugar se requiere identificar los actores que jugarán roles más relevantes e insustituibles en el proceso y que por tanto, de los cuales se espera asimismo mayor presencia en las distintas fases de la reforma.
- d. Se requiere identificar la sede donde se radicará el motor del proceso de cambio y la estructura de trabajo y decisiones que deberá tener. Ello habitualmente tiene lugar en el seno del Poder Ejecutivo, aunque existen procesos donde ello ha estado más ligado a instituciones de la sociedad civil o bien en el Poder Judicial.
- e. Se requiere asimismo conformar un grupo de trabajo multidisciplinario que logre inte-



grar todos los enfoques técnicos necesarios, los que van desde cuestiones normativas y legales, aspectos económicos y financieros, aspectos administrativos y organizacionales, aspectos tecnológicos y de información, aspectos de infraestructura y de capacitación por mencionar algunos.

Estos equipos pueden estar parcialmente dispersos entre los distintos poderes del Estado y la sociedad civil, según evidencia la experiencia disponible, pero al final se requiere establecer sistemas de trabajo conjuntos, que garanticen adecuado diálogo interinstitucional, intercambio de datos y propuestas de modo de asegurar sintonía en los ejes centrales del cambio.

- f. Se requiere asimismo un plan maestro del proceso de reforma que identifique las etapas (Hernández, 2007, pp. 18-20) y los puntos críticos y de no retorno y en torno, a los cuales deben generarse los acuerdos y consensos para avanzar. Este plan maestro no puede dejar de considerar la necesidad de sistemas de instalación parciales de la reforma con planes piloto, para monitorear de modo más realista la puesta en marcha del proceso total.
- g. Se requiere construir una voluntad política consistente y persistente en el cambio, asumiendo que la reforma requiere no solo el concurso de amplias fuerzas políticas sino también sostenimiento en el tiempo de la voluntad reformista. Las reformas poseen tales niveles de complejidad que resulta altamente probable que su aprobación, puesta en marcha y ajustes requiera la participación de más

de un gobierno y no necesariamente del mismo signo político, lo que obliga a generar los consensos necesarios entre los distintos sectores y al mismo tiempo, los acuerdos institucionales y técnicos básicos para no detener o afectar el proceso reformista.

- h. La puesta en escena de la reforma al sistema de justicia y en particular la reforma al proceso penal, requiere identificar los puntos en los que se exigirán resultados y donde se intentará generar un consenso sobre los indicadores que deben ser considerados exitosos. Esto resulta particularmente relevante dado que el proceso de reforma genera expectativas muchas veces infundadas y por otra parte, incumple varias de las promesas efectuadas. En otras palabras, existen logros que parece razonable esperar y fracasos que deben ser asumidos desde el inicio del proceso. El olvido de estas variables puede alimentar intenciones contrarreformistas, al enfrentar el proceso inevitablemente problemas en su implementación y objetivos trazados. Probablemente la reforma al sistema procesal penal puede identificar como logros realistas y alcanzables, el reemplazo del sistema de expediente por el sistema de audiencia y el reemplazo de la escrituración por la oralidad, generando mayor transparencia y menor corrupción al tiempo de acelerar parcialmente los tiempos de respuesta del sistema para garantizar de mejor forma los derechos de los justiciables. Ello supone como elemento adicional, la generación de un sistema mínimo de gestión de causas, que logre administrar el

despacho judicial y generar un modelo integrado de gestión de actores. Estos elementos ya parecen más que suficientes para declarar exitoso un proceso de reforma con prescindencia de exigencias de segunda generación.

- i. Otro aspecto que debe integrarse a una mirada político-institucional dice relación con la necesidad de implementar la reforma a través de un mecanismo de planes piloto que permita gradualidad en el proceso, monitoreo y ajustes en las distintas etapas, aprovechamiento de las experiencias y aprendizajes del proceso y la focalización en cambios normativos o administrativos para corregir las desviaciones detectadas (Blanco & Rojas, 2005, pp. 259-260).
- j. Un último aspecto que merece especial atención es la necesidad de planificar y ejecutar el cambio con la participación e involucramiento de los operadores del sistema de justicia, proceso que puede ser motivado a través de planes de sensibilización, inducción y capacitación que permita entender los alcances del cambio, sus objetivos y al mismo tiempo identificar las nuevas normas, conocimientos, habilidades y destrezas que deben ser adquiridas para operar el nuevo sistema. Ello ayuda por cierto a manejar de mejor forma los temores y aprehensiones, que naturalmente desarrollan los actores del sistema de justicia.

Estas pueden ser consideradas algunas de las variables a tomar en consideración al momento de hacer un proceso de reforma y planificar su instalación en el tiempo, sin las cuales proba-

blemente los otros elementos técnicos no tienen mayor relevancia o sentido.

### **Variables vinculadas a las ciencias de la educación**

La transformación de los sistemas de proceso penal en América Latina ha significado un cambio significativo de paradigmas, de lógicas culturales, de reglas, destrezas, conocimientos y habilidades. Lo anterior, resulta particularmente evidente en los procesos de transformación de los sistemas de proceso penal mixto o inquisitivo hacia sistemas acusatorios.

Probablemente un experto en educación, como observador externo a estas transformaciones, habría efectuado un conjunto de recomendaciones para asegurar una adecuada asimilación, internalización, comprensión y desarrollo de estos nuevos conocimientos y destrezas por parte de jueces, fiscales, defensores y abogados en general. Sin embargo, puede fácilmente constatar que los cambios en justicia no llevaron o llevan aparejados esfuerzos en materia de capacitación que comprendan estas distintas variables.

Los procesos de reforma en su gran mayoría han hecho sinónimo de educación y capacitación de los distintos actores, un conjunto de cursos enfocados a enseñar las normas y códigos procesales, enfatizando una aproximación tradicional, memorística y centrada en la asimilación de reglas con prescindencia de otras variables. El resultado de estas metodologías ha significado en muchos casos la pervivencia de rutinas antiguas, o bien una suerte de sincretismo proce-

sal, donde finalmente la reforma es el resultado de una mixtura de reglas que entrelazan normas nuevas con visiones o prácticas antiguas.

Esta constatación permite explicar en parte las dificultades para instalar los nuevos códigos y sus lógicas asociadas, y permite asimismo comprender las razones por las cuales los actores presentan carencias y dificultades para comprender las profundidades de los cambios. Cualquier proceso de cambio relevante, en un área del saber supone una especial preocupación por incorporar métodos de enseñanza que generen las condiciones para internalizar dichos cambios, y en especial en quienes tienen la misión de operarlos y aplicarlos.

Para atender estas preocupaciones y lograr mejoras en el subsistema educacional asociados a las reformas procesales penales se requiere tener en vista, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a. Identificar los ejes críticos del cambio y su relación con la puesta en marcha y logro de objetivos del proceso de reforma.
- b. Identificar los hábitos y costumbres más arraigados en los operadores del sistema de justicia, como asimismo las destrezas y habilidades más valoradas y usadas por tales operadores.
- c. Identificar los conocimientos, destrezas y habilidades más relevantes que se requieren para operar con éxito el nuevo sistema de justicia penal.
- d. Diseñar los mecanismos metodológicos y recursos pedagógicos que permitirán la comprensión, internalización, aceptación y re-

producción de los conocimientos y saberes relevantes.

- e. Lograr que los actores encargados de las capacitaciones logren estructurar un sistema de enseñanza que entrelace las variables normativas, y los conocimientos teóricos, con las destrezas, habilidades, prácticas y enfoques que el nuevo sistema de justicia requiere para su correcta operación. Esto supone por cierto, identificar las personas o instituciones que tendrán a su cargo el moldeamiento educacional de los nuevos sistemas.

Los enfoques precedentes pueden aun entrelazarse con otros aspectos más específicos del proceso de capacitación, de los actores en el sistema de justicia y que dicen relación con los siguientes aspectos:

- a. Utilización de mecanismos de simulación que permitan operar y monitorear las variables más sensibles del proceso de cambio asociadas a la generación de habilidades y conocimientos relevantes. Esto se ha traducido en algunos casos, en la recreación de los nuevos mecanismos de audiencias e interacciones entre los operadores, de modo de facilitar la aplicación de las nuevas normas y su puesta en escena gradual y paulatina. Probablemente estas dinámicas de *learnbydoing*, poseen una amplia aplicación y consolidación en contextos educacionales, sin embargo no han logrado permear los procesos de capacitación tradicionales de los sistemas de reformas judiciales.
- b. Emplear lógicas y dinámicas de juego de roles, a objeto de complejizar el proceso for-

mativo, incorporando en la internalización de reglas, las visiones de todos los actores, logrando de esta forma una comprensión sistémica e interinstitucional del cambio.

- c. Utilización de sistemas de gradualidad para la aplicación de los cambios, permitiendo de este modo la generación de sistemas de análisis, ajuste y nueva aplicación que mejoran los resultados de los procesos de reforma. En efecto, salvo casos puntuales como son el caso chileno, peruano y mexicano, son pocos los países cuyos procesos de reforma a los sistemas de justicia penal han incorporado la aplicación gradual en el tiempo y el territorio de las nuevas reglas, impidiendo de este modo identificar, relevar y replicar los mejores modelos de funcionamiento y prácticas, que deben incorporarse en las etapas sucesivas para mejorar los resultados del sistema en su globalidad.

#### **Variables vinculadas a los aspectos organizacionales**

Los procesos de reforma a los sistemas de justicia penal implican mucho más que un mero cambio de reglas legales y ajustes normativos. Ellas están ligadas a impactos en la forma en la que los actores se organizan en sus instituciones, en los sistemas de distribución del trabajo y de estructuración de funciones. Ello es especialmente nítido, cuando evaluamos las implicancias de un cambio de modelos de justicia escrita hacia modelos orales o de sistemas de trabajo basados en el expediente hacia sistemas de trabajo basados en esquemas de audiencia.

La velocidad y dinámica que conllevan los sistemas orales en la solución de los casos y en los debates de audiencias, requiere por parte de fiscales, defensores y abogados, modificar sus sistemas de trabajo a objeto de recabar de modo más oportuno el conjunto de informaciones y datos que les serán exigidos por los jueces en las distintas audiencias, única manera de lograr que se acojan las pretensiones y solicitudes que tales operadores presentan.

En efecto, el sistema de trabajo por audiencia conlleva la concentración de peticiones, debates, y decisiones, que supone por parte de los operadores, la capacidad de allegar en tiempos acotados un conjunto de informaciones que luego permita acreditar las aseveraciones y justificar las peticiones en las distintas audiencias. Esto resulta aplicable a los debates de control sobre la legalidad de las decisiones, a los debates de medidas cautelares, debates sobre exclusiones de pruebas o debates sobre absolución o condena entre otros.

Estas exigencias se asocian inevitablemente a nuevas formas de organizar el trabajo de los distintos operadores, a fin de generar los mecanismos de búsqueda, procesamiento y presentación de la información. Desde la perspectiva de los fiscales o ministerios públicos, los sistemas orales y de audiencia han supuesto o suponen los siguientes tipos de ajuste:

- a. Generación de unidades de selección de casos, a objeto de eliminar aquellos que no poseen componentes penales o bien carecen de los requisitos mínimos de relevancia para la persecución.

- b. Creación de unidades de reacción temprana o rápida para procesar los casos donde se cuenta con toda la información relevante y necesaria para arrancar decisiones judiciales. Normalmente estas unidades se focalizan en casos flagrantes que pueden llevar aparejados resultados exitosos tempranos.
- c. Sistemas de trabajo que prescinden de la clásica vinculación del caso a un fiscal en todas las etapas procesales, reemplazándolo por mecanismos que permiten que un mismo fiscal pueda atender diversos casos en un mismo momento o audiencia.
- d. Contar con una dotación y un sistema de distribución del trabajo, que permita tener el número de fiscales necesarios en las distintas audiencias programadas.

Desde la perspectiva policial, los sistemas orales y de audiencia suponen los siguientes ajustes:

- a. Sistemas de procesamiento de la información que permitan que los procedimientos policiales queden adecuadamente registrados en los partes o actas, que luego son enviados a los fiscales para a partir de ellos justificar y fundamentar posiciones y peticiones en las audiencias judiciales.
- b. Sistemas de informaciones que puedan dialogar en línea con los sistemas de informaciones de la Fiscalía de modo de traspasar, compartir y procesar información en tiempo y forma.
- c. Definir las actas tipos o prototipo que permitan estandarizar ciertas actuaciones e informaciones para ser capaces de registrar y lue-

go enviar los datos más relevantes, desde el punto de vista fáctico y jurídico a los fiscales.

- d. Generar mecanismos que permitan la presencia de peritos policiales y policías testigos en todas las audiencias donde son requeridos para declarar.

Desde la perspectiva del defensor público los sistemas orales y de audiencia suponen los siguientes ajustes:

- a. Diseño de mecanismos que permitan al abogado tener a la vista y revisar la información que será entregada por el fiscal previo a la audiencia.
- b. Diseñar sistemas de trabajo que permitan al abogado entrevistarse con el defendido antes de la audiencia, a fin de recabar información complementaria y útil para la adecuada defensa de los intereses del imputado.
- c. Estructurar un modelo de trabajo que permita contar con el número de abogados suficientes para cubrir la demanda en las distintas audiencias.

Desde la perspectiva del Poder Judicial, los cambios en los sistemas de organización son variados y complejos pues suponen modificar la estructura basada en el expediente por una estructura centrada en la audiencia. Ello implica eliminar papeles, sistemas de bodegaje de actas, funciones administrativas de custodia, administración de papeles, actas y generar un modelo organizacional que permita sostener y administrar un modelo de trabajo oral en audiencia.

Lo anterior conlleva para el Poder Judicial los siguientes cambios y ajustes necesarios:

- a. Modificar la organización y estructura de trabajo de los jueces, colocando el énfasis en la

audiencia como centro del sistema de toma de decisiones jurisdiccionalmente relevante.

Lo anterior implica definir un marco de operaciones, que permita cuantificar el número de audiencias que es necesario y posible realizar para absorber el trabajo de la Fiscalía.

- b. Se requiere al mismo tiempo apoyar la labor de generación y programación de audiencias con un equipo profesional que se haga cargo de la determinación de cargas de trabajo, duración de las audiencias, generación de un sistema de notificaciones para asegurar la presencia de los actores claves para el desarrollo de las audiencias, elaboración de un sistema de registro de lo obrado en la audiencia y un sistema tecnológico para enviar y administrar la información, que se genera en cada etapa procesal (Sáez, 2007).
- c. Se requiere un modelo de trabajo que permita organizar los tiempos de los jueces en función de las demandas de audiencia, que se programen cada día lo que supone evaluar al mismo tiempo los números de jueces necesarios para operar el sistema de audiencias.
- d. Se requiere redefinir los perfiles y habilidades que los operadores de este sistema de audiencias, deberán tener para poder profesionalizar la organización y operación de las labores de administración y gestión del aparato judicial en el sistema oral.

#### **Variables asociadas a los aspectos de recursos humanos**

Las reformas a la justicia penal han supuesto, como quedó manifiesto en el apartado ante-

rior, profundos cambios organizacionales. Tales transformaciones, llevan naturalmente aparejados importantes procesos de cambio a nivel de las personas que operan los sistemas de justicia y consecuentemente en las políticas de recursos humanos, terminando por afectar el ciclo completo de recursos humanos.

Entre los cambios más relevantes en materia de recursos humanos es posible mencionar los siguientes:

- a. Perfiles de las personas necesarias para el nuevo sistema ya que se necesitan nuevas destrezas, habilidades y conocimientos.
- b. Asimismo se debieran modificar los sistemas de entrenamiento y capacitación para el personal que ya forma parte del sistema y debe reconvertirse.
- c. Deben diseñarse nuevos sistemas de evaluación de las personas y de las cargas de trabajo a las que serán sometidas.
- d. Los cambios suponen asimismo nuevas funciones no contempladas en los procesos previos, para lo cual deben ampliarse las capacidades profesionales para atender estas nuevas tareas.
- e. Los cambios implican asimismo impactos en las organizaciones que inciden en los climas laborales, lo que supone contener la ansiedad de los equipos, los temores de despidos, las más de las veces injustificados, los mecanismos para reconvertir, trasladar y capacitar a las personas en función de los nuevos desafíos, etc.
- f. Los procesos de cambio han supuesto asimismo nuevos mecanismos de incentivos,

asociados a las nuevas metas y directrices de gestión, todo lo cual involucra fuertes innovaciones para cumplir los objetivos detrás de las reformas.

- g. Por otra parte las reformas suponen, aunque en términos marginales, la desvinculación de aquella parte de las personas que no pueden ser relocalizadas dentro del aparato de justicia o que no pueden asimilar y reconvertirse en función de las nuevas demandas. Ello impone la necesidad de pensar en proceso de gradualidad en el reemplazo, contratación y desvinculación del personal.

Todos estos impactos han sido principalmente producto del tránsito de los sistemas escritos a los sistemas orales y de los sistemas de expediente a los sistemas de audiencia.

Para colocarlo en términos simples, un sistema de expediente supone en el ámbito judicial un mecanismo de respaldo que logre administrar actas y su adecuado acopio, bodegaje y seguridad. Supone insumos materiales para armar expedientes y mecanismos administrativos de traspaso de tales expedientes entre diversas manos y diversas autoridades.

Los nuevos sistemas requieren administrar audiencias, lo que involucra la gestión de espacios físicos, antes innecesarios, involucra gestionar las disponibilidades de actores para generar las audiencias –léase jueces, fiscales y defensores–, involucra generar un sistema informático de registros de lo discutido en las audiencias, un sistema de acopio de información de lo analizado y decidido en las audiencias, supone coordinaciones para determinar el volumen total

de trabajo que puede ser analizado y decidido en las audiencias; y la asignación de las cargas de trabajo que puede soportar el sistema de audiencias. Ello aún puede ser unido a la necesidad de generar sistemas de traslados de personal, imputados y acusados privados de libertad, que deben ser conducidos a las audiencias judiciales desde los recintos penitenciarios. Como si todo ello no fuese suficiente, aún debe considerarse la tarea de notificar y recibir a víctimas y testigos que deben concurrir a los juicios del nuevo sistema.

En el ámbito de la Fiscalía y la Defensoría, los procesos de cambio han implicado asimismo cambios en las políticas de recursos humanos, incorporando también nuevas funciones y por tanto nuevos perfiles de cargo, nuevas destrezas, habilidades y conocimientos que deben ser adquiridas por el personal existente y por el nuevo. Supone diseñar nuevos mecanismos de capacitación y nuevos equipos docentes para entrenar y capacitar. Por cierto, lo señalado en relación a nuevos sistemas de incentivos e indicadores de gestión aplica plenamente a fiscales y defensores.

El principal cambio en el ámbito de recursos humanos, que puede advertirse en los procesos de cambio de los sistemas de enjuiciamiento criminal, está focalizado en dos ejes centrales:

- Un eje está constituido por la necesidad de incorporar profundos cambios en los modelos de gestión y administración tanto a nivel de Tribunales como de Fiscalías y Defensorías. Ello implica, repensar los modelos tradicionales que carecían de los niveles de complejidad y sofisticación, que muchos de

los nuevos modelos requieren. Esto se asocia con la necesidad de incorporar fuertemente a nivel de administración y gestión del sistema a profesionales, que tradicionalmente no cumplían roles en los sistemas de administración de justicia o bien tenía roles secundario o subordinados. Ello supone incorporar administradores profesionales, economistas, ingenieros comerciales, expertos en gestión, etc.

- El segundo eje crítico está constituido por la necesidad de reconvertir los recursos humanos disponibles en el ámbito de jueces, fiscales y defensores y convocar nuevos profesionales para completar las demandas de carga de trabajo y diseñar mecanismos de sensibilización, inducción, capacitación y reentrenamiento en las nuevas habilidades, destrezas y conocimientos que los cambios involucran.

#### **Variables asociadas a los aspectos financieros**

Un aspecto central del proceso de reforma a la justicia dice relación con la necesidad de cuantificar los recursos financieros necesarios para instalar, implementar y operar los cambios. Ello por cierto está fuertemente asociado a las voluntades políticas reales de los gobiernos. Ninguna reforma es posible si no se logra asociar a un presupuesto que permita abordar los problemas de recursos humanos, gestión y administración, infraestructura, tecnología, entre otros.

Lo anterior supone trabajar con expertos que puedan evaluar los requerimientos financieros y presupuestos, que deben ser aprobados junto

con las leyes y códigos, y lograr que tales exigencias se transformen en decisión política. Vale la pena resaltar la importancia que posee además de los análisis financieros, el desarrollar análisis de rentabilidad social asociados a los procesos de reforma y los ahorros que el sistema puede generar en el tiempo con la incorporación de nuevas instituciones y reglas que suelen estar asociadas a la eficiencia y racionalidad de los modelos de justicia. Entre las instituciones que merecen ser resaltadas en este aspecto, aparecen los sistemas de selectividad penal y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, que generan decisiones más tempranas racionales y oportunas para desechar casos, y resolverlos de modo más expedito y razonable.

Otro elemento importante asociado a la variable financiera dice relación con el necesario trabajo con los equipos técnicos de los Ministerios de Hacienda, para justificar los gastos asociados a la reforma y los impactos en el presupuesto público de cada período.

#### **Variables vinculadas a los sistemas de información**

Un último aspecto que debe ser valorado en la identificación de las variables críticas para la implementación de la reforma a la justicia penal se refiere a los requerimientos sobre tecnologías de la información. En efecto, la reforma supone un escenario donde existirán altos niveles de interacción entre los distintos actores del sistema y en especial altos niveles de traspaso de información. Lo señalado es evidente en el trabajo interactivo entre fiscales y policías y lo



es también en las solicitudes que a diario se generan desde la Fiscalía hacia el Poder Judicial, para indicar las cargas de trabajo que deben ser administradas por el despacho judicial para conocer las causas penales. Del mismo modo, al término de las audiencias orales deben entregarse las resoluciones y audios de las audiencias a los distintos intervinientes.

Por otra parte, cada actor debe diseñar sistemas informáticos para almacenar información y para respaldar otras tantas. En el caso del Poder Judicial el manejo del sistema de audiencias supone un soporte informático, que responda a las necesidades de almacenar, respaldar, agendar, revisar, grabar y recuperar información para la organización del trabajo de audiencias orales.

#### **Variables asociadas a temas de infraestructura**

Una última variable relevante a tener en consideración en los procesos de planificación e implementación de las reformas a la justicia y en especial a las reformas al proceso penal, se relaciona con la infraestructura necesaria para sostener los requerimientos de funcionamiento y espacio de los nuevos modelos. El reemplazo de los sistemas escritos, que requerían de un determinado tipo de edificio judicial capaz de albergar expedientes y personal de apoyo a la función del juez, por sistemas orales y de audiencia implica grandes transformaciones funcionales que impactan inevitablemente en la infraestructura de apoyo.

En efecto, la generación de audiencias como sede de los procesos de debate y toma de deci-

sión, supone la presencia simultánea de jueces, fiscales defensores y abogados privados, a lo que se suma aún la presencia del propio imputado y de testigos y peritos en el caso de los juicios. Lo anterior supone salas de audiencia en un número suficiente para absolver las cargas de trabajo del sistema, supone sistemas de notificación para reunir a todos los actores, supone oficinas para recibir a los testigos, salas de trabajo para jueces y personal de apoyo, mecanismos informáticos para registrar la información entre otros.

Todo ello resulta indispensable para evitar que las demandas de casos terminen por colapsar tempranamente la capacidad física de las instalaciones judiciales y generan subsecuentemente reprogramación de audiencias. A lo anterior, debe sumarse aún los problemas de seguridad de las instalaciones y los espacios para sostener la operación administrativa.

#### **CONCLUSIONES**

La revisión de los distintos aspectos que involucra la puesta en escena de una reforma al sistema de justicia y en especial una reforma a los sistemas de persecución y enjuiciamiento criminal, pone de manifiesto la necesidad de abarcar y preocuparse por distintas dimensiones del proceso, las que van desde cuestiones normativas, institucionales y de capacitación de operadores, pasando por otras ligadas a problemas de organización, gestión, administración, y otras relacionadas a temas informáticos, financieros y de infraestructura. La falta de una visión integral de los fenómenos de reforma, junto a la carencia de un plan estratégico y multidiscipli-

plinario, pueden explicar en parte los problemas que han enfrentado los países a la hora de implementar estos procesos. La insistencia en visiones puramente normativas de los cambios o que a lo sumo alcanzan a integrar temas de capacitación, conllevan un alto riesgo de fracaso y una deslegitimación de los procesos reformistas.

El problema, sin embargo no se resuelve entregando las tareas organizacionales o de gestión y administración a los profesionales expertos en una etapa posterior. De los que se trata en verdad es de la capacidad de generar equipos multidisciplinarios, que sean capaces de dialogar interactivamente y de un modo simultáneo a los procesos de creación de reglas, generación de procesos y diseño de soluciones normativas, para ir generando una perspectiva más global, integral, lógica, sustentable y financiable, que mejore los problemas detectados y alcance los objetivos de política pública que intenta acometer todo proceso de reforma a la justicia.

## REFERENCIAS

- Alvear, S. & Blanco, R. (2010). *Diálogos sobre la Reforma Procesal Penal. Gestión de una política pública*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado de Chile. Santiago.
- Blanco, R. & Rojas, H. (2005). *Reform to the Criminal Justice System in Chile: Evaluation and Challenges*. Chicago.
- Hernández, C. (2007). *Informe de Consultoría para el Comisionado de Apoyo a la reforma y modernización de la justicia de la República Dominicana acerca de la implementación de la Reforma Procesal Penal en la ejecución del Código Procesal Penal 2004-2006*. Santo Domingo.
- Reforma Procesal Penal (2010). *Lecciones como política pública*. Santiago: Ministerio de Justicia de Chile, “a 10 años de la Reforma Procesal Penal. Los desafíos del nuevo sistema”. Chile.
- Riego, C. & Duce, M. (2008). *Prisión preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina*. Santiago de Chile: Evaluación y Perspectivas.
- Sáez Martin, J. (2007). *La organización y administración de los nuevos tribunales. La otra reforma*. Chile: Alfakira y Metropolitana.
- Stippel, J. & Marchisio, A. (2002). *Principio de Oportunidad y salidas alternativas al juicio oral en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.