

1er Encuentro Institucional: "Avances del Plan Nacional de la Reforma Integral de la Administración de Justicia"

Día 24 y 25 de enero

TEMA: "Avances en la Implementación del Nuevo Código Procesal Penal"

Expositor: Dra. Gladis Echaiz

En verdad hablar de la problemática que se nos plantea en estos momentos como consecuencia de la dación del nuevo Código Procesal Penal y de su implementación para los efectos de ponerlo en marcha, creo que, en mi caso, ya resulta innecesario porque el doctor San Martín ha hecho una buena, sucinta, pero sustanciosa exposición de los problemas que en realidad se presentan en la práctica para los efectos de esa puesta en marcha del Código Procesal Penal.

Pero también, junto a ello, nosotros no podemos dejar de analizar o de exponer algunas bondades que podrían darse o que, por lo menos, se presentan en nosotros como una expectativa, como una oportunidad del cambio y de la superación de los problemas que la sociedad nos enfrenta, nos enrostra, como consecuencia de la forma del sistema que actualmente viene funcionando.

Por ello es que, quisiera yo, en todo caso, hacer un breve recuento de esa situación para que luego veamos qué posibilidad tenemos frente a este nuevo Código Procesal de que el sistema cambie.

Todos sabemos que muchos son esos cuestionamientos que a través de los tiempos se ha hecho a los órganos comprometidos en la tarea de administrar justicia o de prestar el servicio justicia, siendo los más saltantes la falta de acceso a ella, la lentitud en su accionar con la consecuente prolongación de los procesos por años, el alto índice de imputados con mandato de detención que se prolonga en el tiempo sin que hayan sido sometidos a juicio, el secreto de las investigaciones judiciales y preliminares, la limitada capacidad del Ministerio Público para supervisar la investigación policial y controlar los excesos o arbitrariedades de la Policía, así como para aportar la prueba en la investigación judicial, además, de la mala calidad del trabajo y los actos de corrupción que se han puesto de manifiesto en diferentes momentos en cada una de las instituciones.

Para superar estos problemas se han intentado e iniciado distintas reformas, a la par que coyunturalmente se han introducido modificaciones al Código Procesal Penal que desde 1940 marca las pautas y determina la forma y mecanismos procedimentales, sobre los cuales debe estructurarse todo proceso en la actualidad desde la etapa preliminar. Sin embargo, y pese que desde 1979 en la Constitución Política se sentaron las bases del modelo acusatorio del proceso, éste no se implementó, como tampoco se pensó en una

reforma integral de la justicia que haga posible la articulación de todos los órganos que integran el sistema, así como la coordinación y concertación de políticas de estos órganos, para evitar los desfases de uno frente a las decisiones del otro.

Básicamente, creo yo, en el sistema de turnos, de estructura de despachos en cada instancia, donde en unos casos seríamos salas corporativas de hasta cinco miembros que se desdoblaban y luego en dos salas frente a la institución del Ministerio Público que tenía que hacer frente a las audiencias con un solo fiscal.

La creación de nuevos juzgados y salas, y la distribución de carga frente a la incapacidad económica del Ministerio Público de efectuar las mismas creaciones.

Mucho se ha dicho y sugerido desde adentro y desde afuera de las instituciones. Lo último, las reformas propuestas desde afuera han sido conocidas por la difusión que le han dado los medios de comunicación. Lo otro, no, por la ausencia o deficiencia de las oficinas de prensa o de imagen institucional o porque nuestra cultura organizacional tiene un fuerte raigambre inquisitivo, que todo lo mantiene en reserva y, entonces, los logros o cosas positivas no trascienden, pero sí aquello que es negativo con las consecuencias que todos conocemos.

Consideramos que esta situación está por revertirse con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, que esperemos, no sea cambiada por el nuevo gobierno o nuevos sistemas que se implementen como consecuencia de los cambios políticos que se producirán obligatoriamente en los nuevos procesos electorales.

Al menos, esa es la esperanza, es el deseo y el compromiso que tenemos cada una de las instituciones no sólo por la puesta en marcha de un nuevo sistema procesal acusatorio que privilegia la oralidad, la inmediatez y la publicidad para un mayor acercamiento y control de la sociedad hacia los operadores de la justicia con la consecuente transparencia de las actuaciones y decisiones de los mismos, sino porque con una visión integradora esta norma vino acompañada del Decreto Legislativo 958 que regula el proceso de implementación y transitoriedad del nuevo Código Procesal Penal y que crea la comisión encargada del diseño, conducción, coordinación, supervisión y evaluación del proceso de implementación, la cual —como ya lo explicó el doctor Callirgos— está integrada por un representante de cada una de las instituciones, y permite establecer o ha logrado establecer ese nexo, esa comunicación que anteriormente no existía entre los integrantes del sistema, por lo menos, para debatir en conjunto la problemática de todo el sistema en una forma unitaria, quizás cada uno de nosotros presentando nuestros puntos de vista o quizás informando de la realidad de cada una de nuestras instituciones.

Con esa orientación y, creo yo, con una gran visión que, además, es la consecuencia, digamos, es el recibir la experiencia extranjera donde iguales modelos se han dado en otros países con resultados positivos al establecer comisiones de implementación sostenida y prolongada en el tiempo no solamente antes de la vigencia, sino también después de la puesta en marcha del código para hacerle un seguimiento, un control, para permitir mejorarlo poco a poco e ir introduciendo los cambios que sean necesarios para hacerlo eficaz, para hacerlo efectivo en la realidad o, por lo menos, para alcanzar aquello que buscamos, una justicia eficiente, una justicia eficaz y, sobre todo, una justicia oportuna y transparente. (14)

Al Ministerio Público le ha correspondido en este proceso de implementación diseñar el nuevo despacho fiscal, el nuevo sistema de gestión fiscal en materia penal, los distritos

judiciales o proponer los distritos judiciales donde, por razones de infraestructura, logística, recursos humanos, manejo de la carga procesal y otros, deba entrar en vigencia el nuevo Código Procesal Penal así como de proponer el número de fiscales y personal de la función que se requiera en los distritos judiciales correspondientes, más allá de otra información que sea requerida para los efectos de consolidar el plan integral de la reforma.

Quizás para algunos puede resultar intrascendente estas tareas, pero para nosotros resultan básicas y fundamentales, especialmente en el Ministerio Público, donde —como todos sabemos— un casi 85% de la función que nosotros desempeñamos está circunscrita a la materia penal.

La forma o la política institucional y la forma como se estructuraron los despachos o se diseñaron los sistemas de gestión de estos despachos, que por los demás —creo— que no existe en la institución, no resulta acorde con las nuevas exigencias del nuevo Código Procesal Penal; y, por tanto, importa un cambio fundamental, un cambio esencial en toda la institución, tanto así que nos obliga a replantear la misma política institucional de toda la institución.

Nos obliga a estructurar un nuevo despacho y a generar las políticas de gestión de esos despachos judiciales a efecto de diferenciar, o por lo menos de clarificar en cada fiscal: que una cosa es la función y otra es cómo se administra el despacho o la unidad orgánica a su cargo.

Y que, por tanto, no solamente debemos limitarnos al conocimiento de las normas, de las leyes que debemos aplicar para el cumplimiento de nuestra función, sino que más allá de ello también debemos tener conocimientos administrativos y de gestión.

Para los efectos de cumplir con estas tareas que inciden fundamental y básicamente en la nueva vida, en la nueva estructura de la institución, creímos conveniente formar cuatro comisiones de trabajo integradas por fiscales y por técnicos administrativos de la propia institución, que dejando su tiempo libre se dedican exclusivamente y con toda dedicación, valga la redundancia, a la elaboración de estos trabajos.

Yo leí por ahí en un informe que hacia el doctor Callirgos, que el trabajo del Ministerio Público se hacía a tiempo parcial, posiblemente, pero lo hacen los fiscales y lo hacen los técnicos de la propia institución, porque carecemos de recursos para contratar técnicos que se dediquen exclusivamente a esta función, y porque además desde nuestro punto de vista, si es el fiscal el que conoce el problema y que puede aportar más para encontrarle la solución al mismo y porque además al involucrarse en el trabajo va a ir cambiando su cultura organizacional, se va ir motivando para los efectos o para el momento en que tenga que entrar en vigencia el nuevo Código Procesal.

Fueron estas nuestras motivaciones, y creo y puedo decirlo con alguna satisfacción, que los resultados los estamos viendo.

Por cuanto a nivel nacional, los fiscales nos reclaman participar, nos reclaman involucrar de todo en este trabajo a efectos de estar preparados, pero ello nos lleva a nosotros a solucionar otro problema, que más allá de elegir el distrito judicial donde deba ponerse en marcha este Código, tenemos que pensar antes en cómo capacitar a ese personal que debe aplicar este modelo, que es diferente al que actualmente venimos aplicando y que el actual ha formado en nosotros una cultura inquisitiva; mientras que la otra, acusatoria, es totalmente diferente.

Y este cambio de cultura organizacional, que es bastante complicado, venimos trabajándolo en la institución a partir de la capacitación, que desde nuestro punto de vista debe fortalecerse, debe ampliarse para lograr cubrir todos aquellos aspectos que anteriormente no lo hacían, y en coordinación con la Academia de la Magistratura poder satisfacer, por lo menos en un 80 ó 90%, todo aquello que queremos que tenga o sepa un fiscal para el real desempeño de esta nueva función, y coordinar a los efectos de no duplicar esfuerzos en una misma orientación a fin de distribuirnos a nosotros la parte que no cubra la academia, y la academia aquello que nosotros no podamos dar.

Y así con la ayuda, además, de la cooperación internacional que viene siendo efectiva y a la cual tenemos que agradecer públicamente, estamos formando capacitadores o formadores, creo que se llama, para los efectos de que pueda orientar a los fiscales que deberán entrar a trabajar en un primer momento.

El Código actual nos presenta muchos retos, muchas exigencias, que esperamos nosotros estar a la altura de las circunstancias, pero sobre todo nos da la oportunidad de replantear nuestro sistema y nuestra política para orientar todo nuestro trabajo al servicio del usuario, que anteriormente fue dejado de lado para circunscribirnos a un trabajo de escritorio o convertirlo en funcionarios del mismo. Olvidando, en el caso de los fiscales, que deberíamos proactivos, que deberíamos haber conducido la investigación desde la etapa preliminar, orientando la forma en que debería hacerse o recomendando los métodos de investigación, las técnicas a aplicar en cada caso, para convertirnos en simple receptores de atestados policiales, de repetitivos, incluso, de las recomendaciones que en ello se hacían, o de las sugerencias que en ellos se daban.

Eso que hay que cambiar, esperamos nosotros que en su momento sea de utilidad y redunde en beneficio del usuario, como esperamos que la nueva organización de los despachos fiscales, que serán corporativos para los efectos de poder utilizar todo el recurso humano y para los efectos de poder descubrir y desarrollar las habilidades y destrezas de cada uno de los miembros de la institución, a efectos de especializarlos y de poder hacer más rápido y oportuno el trabajo.

Este Código a su vez nos plantea un reto frente a la realidad. Cuando se ponga en vigencia, es indudable que encontraremos una carga procesal, esa carga procesal nos obliga a estructurar un despacho de liquidación para aquellos casos que estén con un dictamen fiscal, otro despacho de adecuación del nuevo Código Procesal para aquellas causas que no tengan acusación o se encuentren en una etapa de investigación, y otro para el despacho de carga cero, para la iniciación del mismo.

En este nuevo despacho nosotros estamos tratando de superar todas las deficiencias que actualmente nosotros advertimos. Como ustedes saben, un despacho fiscal en estos momentos está a cargo de un fiscal provincial y tiene el apoyo de dos adjuntos, igual en el superior, igual en el supremo. Sea cual fuere la causa la carga procesal, el despacho está estructurado en la misma forma, igual en lo civil. Pueda que una fiscalía civil tenga una carga procesal muy baja, pero tiene un fiscal provincial y dos adjuntos; como puede que una fiscalía penal tenga elevada carga procesal, pero tiene un fiscal y dos adjuntos y dos asistentes administrativos, con lo cual es imposible poder atender con eficiencia, con oportunidad, el trabajo que nos corresponde.

De tal manera que ahora hemos pensado que por lo menos a nivel de primera instancia y de segunda instancia, la conformación de despachos corporativos, que con la presencia de un coordinador, un equipo de fiscales provinciales y un mayor número de adjuntos que

deberán salir del pool de fiscales a efecto de no incidir en el Presupuesto de la Nación, que sabemos no es tan sustancioso, porque estamos en un país pobre.

Hemos considerado que este despacho corporativo puede ayudarnos sin el mayor costo, no solamente hacer un trabajo de coordinación, sino de manejo vertical del fiscal coordinador hacia el provincial y ser adjunto para la distribución del trabajo proporcional, de tal forma que haga posible la atención de la carga que se le asigne a un equipo, como también el control vertical a raíz, precisamente, de lo que se hablaba de control interno, puesto que no sabemos en definitiva cómo quedará si dentro de la institución o fuera de ella.

Por tanto, también hemos previsto dentro de esta conformación una manera de hacer dentro de la institución cierto tipo de control, de orden vertical y de orden horizontal a través de la conformación de estos despachos corporativos.

En realidad tenemos trabajos bastante avanzados al respecto, como también sobre la política institucional e inclusive atendiendo a los lineamientos de orden técnico recomendado desde la comisión de implementación y aquellos otros que han sido considerados por la institución, se elaboraron los cuadros por probables distritos judiciales donde podría entrar en marcha el nuevo Código Procesal Penal.

Sin embargo, ese cuadro frío y técnico, para nosotros debe quizás alimentado con un elemento básico, es la motivación del personal donde deba entrar en vigencia el Código Procesal Penal.

Porque más allá de la norma, más allá del sistema, por más perfecto que esto sea, si el operador, si el recurso humano no se compromete, ninguna reforma será válida, ninguna reforma llegará a ser efectiva.

Somos los hombres los que construimos. **(15)** Si queremos, todo lo podemos; pero si no queremos nada, es posible.

Sobre esa base, nosotros también estamos tratando de —a partir de la Escuela del Ministerio Público— motivar al personal en general para comprometerlo en este nuevo proceso con el cual, más que obligados, nos sentimos comprometidos porque es un deber nuestro servir. Y porque creo que el pueblo espera de nosotros mucho más de lo que le estamos dando.

Posiblemente en otras reuniones, como éstas, las instituciones podamos presentar nuestras nuevas políticas, nuestras nuevas estructuras o nuestros nuevos diseños de despacho fiscal a efecto de que vayan internalizándose ya en la conciencia del pueblo, del ciudadano, y podamos recibir sugerencias o propuestas para mejorarlo.

La institución no se cierra a la sociedad civil, está dispuesta a recibir sus aportes; pero también con el respeto de nuestra autonomía institucional.

Nos preocupa sí un tema que quizás nosotros estamos orientando el trabajo en función de lo que actualmente somos, de lo que actualmente nos delinea y nos fija el nuevo Código Procesal Penal, de convertirnos en los líderes, en los conductores reales de la investigación penal, para lo cual se requiere la proactividad necesaria mínima para los efectos de poder trabajar o de poder cumplir con esa función. Para lo cual se requiere de la orientación inmediata, de la recomendación del superior para orientar una investigación por el real curso, o para indicarle especialmente a aquel fiscal nuevo qué podría o qué debería hacer o

cuál método aplicar, o cuáles son las técnicas que tendría que tener en cuenta para los efectos de una investigación. Esto es, para orientar desde el punto de vista formal, no sustancial.

Y nos preocupa esto, en el sentido de que existe una propuesta de reforma constitucional para incorporar un consejo ejecutivo dentro del Ministerio Público; con lo cual esta experiencia que ha resultado importante y válida en la institución quedaría eliminada para dejar a cada instancia a que elabore, según su buen entender o conocer, o en la misma forma que quizás lo vienen haciendo ahora en forma aislada, individual, independiente, algunos nuevos fiscales que todavía no se incorporan dentro del sistema de la organización.

Para nosotros resultaría siendo muy grave y para la población también, porque de presentarse situaciones como decir Mesa Redonda, como por decir llave, como por decir aquellas que demandaron el compromiso y la actuación de todos los fiscales y de la experiencia de cada uno de ellos y del conocimiento conjunto para encontrar soluciones a los temas y en soluciones inmediatas, con un Consejo Ejecutivo no sería posible, ya que mientras se reúne, se convoca o cumple con las formalidades del caso, el tiempo perdido sería irrecuperable y las soluciones tardarían en llegar.

Además, también se ha dicho acá, que en un país democrático no es posible introducir — republicano y representativo— no es posible introducir cambios que contraríen el sistema.

Sin embargo, desde mi punto de vista, estas recomendaciones nos llevan a prácticas monárquicas. Porque el presidente de la Suprema o el Fiscal de la Nación reinarían, pero no gobernarían.

Por tanto, me parece que tampoco habría cierta concordancia con el espíritu y el sistema constitucional, tal cual está regulado actualmente.

Como ésta, muchas situaciones que tienen incidencia en este Código Procesal nos hacen también pensar o detenernos un poco para esperar qué es lo que va a suceder, para a la luz de ello dar por concluido también el nuevo anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público que venimos trabajando y que tenemos un avance más o menos de un ochenta por ciento.

Lógico, que no estamos considerando ese Consejo Ejecutivo; que de salir, indudablemente nos obligaría a replantear toda la ley orgánica para adecuarnos al nuevo modelo, que no sabemos a qué resultados nos va a llevar, y si en realidad ello significaría o conllevaría a la solución a la problemática que tienen los órganos del sistema de administración de justicia como son la lentitud, como son la carga procesal, como son la corrupción, como son la calidad del trabajo, puesto que los órganos administrativos sólo son burocráticos, meramente administrativos, y de ninguna manera contribuirán ni a aligerar la carga, ni a mejorar la calidad del trabajo, ni a convertir en más morales a la gente. Simple y llanamente engrosarán las planillas administrativas de las instituciones en detrimento del sistema fiscal, que con ese dinero podría engrosarse para cumplir eficientemente o por lo menos con mayor agilidad el trabajo que actualmente viene desarrollando.

Estas y muchas cosas podrían servir para trabajarlas o debatirlas en estos foros. Pero el tiempo es corto y tenía solo veinte minutos, de los cuales ya me pasé.

Yo les agradezco por la atención que han prestado, y espero que los puntos que hemos puesto en la mesa sean por lo menos analizados, pensado. Y cualquier sugerencia sobre el

particular, bienvenida sea, que nosotros la recibiremos desde el Ministerio Público.

Gracias.