

## Reforma procesal y reforma judicial

Luis Pásara

Profesor Visitante

Universidad de Notre Dame (EE.UU)

### I

En los últimos años, muchos países iberoamericanos han dado inicio a proyectos de reforma judicial, o han intentado robustecerlos, mediante una reforma procesal penal. La experiencia de aquéllos que han avanzado más en esa dirección no parece ser muy alentadora. No se constata mejoras significativas respecto de los viejos problemas de la justicia penal y algunos nuevos se han instalado en el panorama de la administración de justicia así reformada.

La justicia penal iberoamericana constituye una de las áreas privilegiadas a los efectos de examinar vicios y taras del desempeño judicial en la región. El uso excesivo del medio escrito y el culto al expediente judicial, la falta de intermediación del juez y la delegación de funciones en personal subalterno, la magnitud del retardo en los procesos y el crecido número de presos sin condena, son algunos de los principales síntomas de una justicia manifiestamente insatisfactoria. Si a ello se agrega el crecimiento del delito como fenómeno social --en un contexto de marginación creciente de importantes sectores de población--, resulta menos difícil de explicar el reciente desarrollo de una serie de aberrantes formas de 'justicia' por mano propia. [En A.L. se produce cuatro veces más asesinatos que la media mundial; esto es, 140 mil asesinatos por año; y una de cada cuatro familias latinoamericana sufre anualmente una agresión delictiva].

En la última década, una decena de países iberoamericanos --de Argentina a Costa Rica, de Chile a Guatemala-- han emprendido bajo diversas formas procesos de reforma procesal penal destinados, en lo fundamental, a dejar atrás el sistema inquisitivo heredado de las instituciones coloniales, para reemplazarlo por un sistema que, en palabras de un adalid de la reforma, el argentino Alberto Binder, busca establecer: "una nueva manera de hacer los juicios, una nueva manera de investigar y una nueva manera de defender a los imputados", para lo cual propone centralmente una nueva "estructura del litigio" (1).

Se trata de una estructura de contradicción en la que tres personajes ocupan el escenario del proceso penal, con similar peso: el fiscal que investiga, recaba las pruebas y acusa, el defensor que responde a la estrategia y mecanismos de la acusación, y el juez que, en la etapa inicial del proceso, supervisa la legalidad de las actuaciones de los otros dos actores y, en la etapa del juicio oral, debe resolver según aquello que haya sido probado en ella.

Tal modelo ha sido justificado, por autores como el italiano Ferrajoli o el argentino Cafferata, en nombre de una postura garantista del juez, propia de un sistema democrático en el que deben existir mecanismos de vigilancia del respeto a los derechos humanos. Asimismo, los defensores de la reforma sostienen que el modelo acusatorio, al oralizar el proceso, es más eficaz en el juzgamiento. Debe notarse que el gobierno de los Estados Unidos ha patrocinado abierta y firmemente la adopción de este modelo, mediante la cuantiosa financiación de una serie de proyectos destinados a efectuar los cambios legales, primero, y a poner en marcha los nuevos mecanismos, después. Entre 1980 y 1995, la oficina para América Latina y el Caribe de la US-AID desembolsó más de US\$ 200 millones en proyectos judiciales, la mayor parte de ellos concernientes a la justicia penal (2).

### II

La experiencia de la reforma muestra claros que conviene examinar. De un lado, en varios de los países donde se ha adoptado el nuevo modelo, las estadísticas revelan un recorte significativo en el tiempo transcurrido entre el inicio del proceso y la sentencia. De otro lado, sin embargo, una serie de dificultades o limitaciones han surgido en la práctica de países como Colombia y Guatemala, que son de los que llevan más años con el nuevo proceso penal en ejecución.

En el **caso colombiano**, que inició la reforma en 1991, la probabilidad de que un delito sea investigado se ha reducido drásticamente a menos de una cuarta parte del nivel previamente

existente; como, al mismo tiempo, se ha incrementado el porcentaje de casos con sentencia condenatoria en aquellos casos que van a juicio, Mauricio Rubio estima que los fiscales concentran su trabajo en los hechos delictivos con mayor probabilidad de ser condenados. Pero, en suma, la probabilidad de que un delito sea condenado descendió de la proporción de uno sobre cinco, que alcanzaba en los años sesenta, a uno sobre cien en 1995. Rubio observa que la discrecionalidad en las normas reformistas ha contribuido a disminuir la capacidad de llevar a juicio a un sindicado, y que la función investigativa se ha volcado a los casos de drogas, en detrimento de los demás, incluso los graves (3).

En el **caso guatemalteco**, que vio la introducción de una reforma muy radical en 1994, si se pone de lado una mayor rapidez en el juzgamiento, los efectos son mínimos. Los procesos siguen dependiendo en buena medida de los textos escritos que ofrecen las partes y el juicio oral ha producido cierta teatralización, favorable a la desacreditada prueba de testigos. Los fiscales han revelado, según un estudio de Manuel Garrido, carencias profesionales severas que conducen a la falta de investigación, de una parte, y a la debilidad de las acusaciones, de otra. Su aparente dedicación a casos de "mayor impacto social" justifica el descuido respecto de un elevado número de delitos en los que el afectado percibe que no se hace justicia (4). De otro lado, el servicio de la defensa pública, en un país donde dos tercios de la población se halla en condición de pobreza, resulta insuficiente y de muy baja calidad. Finalmente, la mayor parte de los jueces, debido a su deficiente preparación profesional, producen sentencias formalmente enmarcadas en el nuevo código procesal pero tributarias de cuestionables criterios largamente vigentes (5).

Ambos casos sugieren que, luego de la reforma, se juzga más rápidamente aquellos casos que son llevados a juicio, pero hasta ahora no se observa mejoras en otros aspectos clave de la eficacia: el número de casos juzgados y la calidad del juzgamiento. La conclusión dista de ser nueva. Al evaluar los primeros seis años de reforma procesal penal en Italia, Marco Fabri observó: "los objetivos de esta reforma no se han alcanzado. Ha disminuido la eficiencia y la eficacia, en lugar de aumentar". Y, explicativamente, añadió: "La suposición de que el proceso oral en sí acelera el ritmo de los procesos y aumenta la eficiencia y efectividad de la administración de la justicia es un equívoco. Por el contrario, si tal reforma no se organiza y administra cuidadosa y adecuadamente, empeora el funcionamiento del proceso criminal" (6).

### III

Se puede extraer algunas lecciones de las evidencias proporcionadas por éstos y otros países que se hallan en el proceso de ejecutar la reforma procesal penal. La más importante de esas lecciones revela los límites del diseño legal e institucional frente a la cultura jurídica y organizacional vigente. Una segunda lección muestra el error, que en Iberoamérica ya es histórico, de importar instituciones jurídicas sin un diagnóstico y una comprensión suficientes del medio social e institucional receptor. Una tercera lección indica que buena parte de los males de la justicia, penal o no, proviene de la mala calidad de la formación universitaria en derecho y de mecanismos aún peores de selección y nombramiento de jueces y fiscales; las consecuencias de tales problemas reaparecen sin modificaciones a través del proceso penal reformado.

Los defensores de la reforma procesal penal sostienen, ante estas evidencias, que es necesario otorgar más tiempo a su ejecución, a fin de que limitaciones y problemas encuentren cauce de resolución. Dos consideraciones deben ser hechas frente a este argumento. La primera es que, al efecto, el análisis costo/beneficio del cambio debería ser muy cuidadoso; en Chile, país que se halla a punto de iniciar la reforma, se ha estimado que este paso requiere triplicar el presupuesto destinado a la justicia penal, de US\$ 38 millones a US\$119 (7). La pregunta consiguiente es: con ese nivel de inversión, ¿cuántos años se requerirá para ver resultados significativos?

La segunda consideración guarda relación, precisamente, con el tiempo de espera. Cuando se constata en Iberoamérica que, crecientemente, se recurre a contratar sicarios o a organizar linchamientos para responder a agravios reales o supuestos, la pregunta es: ¿cuánto tiempo de espera es el disponible en sociedades en condiciones de desintegración, en las que un Estado recortado de competencias y recursos aparece cada vez menos capaz de responder a demandas sociales que, como una justicia eficaz, son condiciones elementales de la convivencia organizada?

Finalmente, una llamada de atención que en España ha formulado, entre otros, Perfecto Andrés Ibáñez: el rol de la justicia padece un sobredimensionamiento consistente en que se está pidiendo a los jueces que resuelvan aquello que debe resolverse en otras vías. En el caso de la justicia penal, políticos y medios de comunicación parecen haberse conjurado para responsabilizar a la justicia del nivel creciente y las formas nuevas de delincuencia. Ni la sociedad que genera ese nivel y esas formas, ni el Estado que contribuye a ellos mediante sus políticas sociales, aparecen como protagonistas; una y otro ceden cómodamente su lugar a los jueces. La imposibilidad de resolver esa demanda inflada, en definitiva, restará legitimidad a la función judicial.

En el caso iberoamericano, que requiere de una reforma judicial profunda, ciertamente conspira contra ella esa demanda social exagerada. Pero acaso la reforma procesal penal acometida en la región, y cuyos resultados se hallan en tela de juicio, corra el riesgo de echar a perder la esperanza, todavía existente, de contar con una justicia mejor.

6.9.00

#### NOTAS:

(1) Alberto Binder, "Reflexiones sobre el proceso de transformación de la justicia penal", en: Joan B. Safford et al., La implementación de la

Reforma Procesal Penal, CDJ/N.C.S.C., Santiago - Chile, 1996, pp. 45-61.

(2) Paul S. Vaky, "La experiencia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional", en: Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, eds., La economía política de la reforma judicial, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp. 433-449.

(3) Mauricio Rubio, "Normas, justicia y economía en Colombia", en: Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, eds., La economía política de la reforma judicial, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp. 339-385.

(4) Manuel Garrido, "Actuación y perfil de los fiscales", en: Luis Pásara et al., Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala, MINUGUA, Guatemala, 2000, pp. 21-53.

(5) Luis Pásara, Las decisiones judiciales en Guatemala, MINUGUA, Guatemala, 2000, 181 pp.

(6) Marco Fabri, "El proceso criminal en Italia después de la Reforma de 1989", en: Joan B. Safford et al., La implementación de la Reforma Procesal Penal, CDJ/N.C.S.C., Santiago - Chile, 1996, pp. 79-101.

(7) Juan Enrique Vargas Viancos, "Lecciones aprendidas: introducción de los juicios orales en Latinoamérica", trabajo preparado para la 2da Mesa redonda sobre reforma judicial, mayo 19-22, 1996, mimeo, 19 pp.