

JUNIO 2006

EDITORIAL

## Derecho a la justicia

*Fernando Carrión M.*



En estos días el tema de la justicia ha saltado a la palestra a raíz de la multitudinaria marcha organizada en la ciudad de Guayaquil, con la finalidad de exigir a las autoridades el control de la violencia a través de dos demandas concretas: la reorganización laboral de la fiscalía debido a los problemas de corrupción detectados alrededor del carrusel de presos de la cárcel y de la necesidad del incremento de penas como mecanismo de

persuasión a los delincuentes.

En otras palabras, las demandas de la población se han dirigido hacia dos ámbitos concretos y sensibles de la justicia penal: hacia el procedimiento penal y hacia el derecho penal. Esto es, dos de los componentes centrales de cualquier propuesta de mejoramiento de la seguridad ciudadana en cualquier lugar.

¿Cómo han reaccionado la fiscalía y el gobierno nacional frente a estas demandas? Lo han hecho de manera primaria y bajo formas populistas que no resuelven nada en el mediano y largo plazo: despedir a varios fiscales definidos como corruptos e ineficientes para reemplazarlos por otros y hacer una propuesta de reforma al Código Penal que contempla el incremento de las penas de manera considerable, que los menores de edad sean tratados penalmente como adultos y permite la suma de las penas.

¿Con ello se reducirá la violencia en el país? Definitivamente no. En el primer caso, solo se reemplazará un fiscal por otro, dejando la estructura de la justicia inalterable, con lo cual en un plazo relativamente corto tendremos el mismo problema. Es necesario entrar en una reforma del procedimiento penal, de tal manera que la justicia pueda aplicarse de manera eficiente al conjunto de la sociedad y no exista un acceso diferenciado según recursos económicos o poder político. Por otro lado, el tema de la eficiencia del incremento de penas en la reducción del delito ha sido altamente debatido a nivel mundial. En general, existe un consenso de que esta no es la mejor vía, porque conduce al mayor hacinamiento en las cárceles y a que los únicos beneficiarios sean los capitales privados invertidos en los reclusorios. Lo que se debería reformar, por un lado, es el campo de las instancias prejudiciales y de las contravenciones y, por otro, las sanciones alternativas y la rehabilitación.

Es imprescindible que exista relación estrecha entre derecho penal y procedimiento penal para que no ocurra que de los 335 delitos tipificados en el código penal solo se persigan el 10% que son básicamente aquellos que la cooperación internacional define como prioritarios. Esto significa que no hay una correlación entre los delitos que se cometen en el territorio nacional y las penas o, en otras palabras, no se atacan los delitos más comunes en el país.

La debilidad de la justicia es evidente: escasa legitimidad institucional, incremento del acceso diferenciado a la justicia y justicia por mano propia (privatización), entre otros. Se trata, entonces, que la justicia se convierta en un derecho universal de la población.

CONTENIDO

EDITORIAL  
Página 1

ENTREVISTA  
**Una administración de justicia de acuerdo a la gravedad del delito**  
*Entrevista a Medardo Oleas*  
Página 2

**Vamos hacia un nuevo sistema procesal penal**  
*Entrevista a Washington Pesántez*  
Página 10

INTERNACIONAL  
**Experiencias de reforma al sistema judicial**  
*Manuel Dammert Guardia*  
Página 3

TEMA CENTRAL  
**Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil**  
*Farith Simon Campaña*  
Página 4

MEDIOS  
**Prensa y sistema judicial: tensión permanente**  
*Jenny Pontón Cevallos*  
Página 12

EN CIFRAS  
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA  
**La reforma del Estado en materia penal: una política inconclusa**  
*Jorge Núñez Vega*  
Página 9

SUGERENCIA  
Página 11

CORTOS  
Página 11



FLACSO  
ECUADOR

## ENTREVISTA

## Una administración de justicia de acuerdo a la gravedad del delito



Dr. Medardo Oleas Rodríguez  
Fundación Marcha Blanca

**¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas que enfrenta el sistema de administración de justicia?**

El sistema implica la colaboración de la Policía Nacional, el Ministerio Público, la administración de justicia y de Rehabilitación Social. Si los cuatro entes no trabajan coordinadamente, los resultados son nefastos. Al haber otorgado el proceso investigativo al Ministerio Fiscal, simplemente no se está haciendo investigación, porque históricamente quien ha tenido a cargo ese proceso ha sido la Policía. Los fiscales están enfrentando los casos sin estar bien sustentados y, por ese motivo, cuando van a juicio algunos son rechazados; en los pocos casos que se logra una correcta investigación, también se está cometiendo una serie de delitos, porque se abusa de la detención preventiva. Toda esta serie de errores hace que, en definitiva, los delincuentes que caen presos nunca sean llevados a juicio. Un proceso lleva hasta dos años para que una persona sea juzgada en el Tribunal Penal, y luego de la sentencia, entran los recursos de casación. Sin embargo, analizando detenidamente, ha sido una ventaja que no haya funcionado este sistema, porque si éste marchara bien, ya hubiera colapsado la Corte Suprema de Justicia, pues la mayoría de sentencias condenatorias van a casación a esta Corte.

**¿Considera usted que el problema principal está en el Ministerio Público?**

Este proceso que tenemos es tan absurdo, todas las denuncias sin ningún filtro van al Ministerio Público, todas. No se puede manejar este asunto porque jamás podrán ser atendidas por los pocos fiscales que existen. Las 200 000 denuncias que se presentan en un año, es imposible que puedan ser atendidas, y peor aún, iniciar la investigación e impulsar el resto del proceso, porque el mismo fiscal hace todo. No ha funcionado el sistema, por eso se requiere de reformas estructurales.

**¿Cuáles son esas reformas?**

Necesitamos conocer cuáles son los delitos que se comenten en mayor volumen. Del 100% de las denuncias, el 80% corresponden a robo y hurto de baja cuantía, los cuales son cometidos por pequeños delincuentes. Entonces, si el problema es el volumen, atacemos el volumen y dejemos los delitos graves para que sean profundizados por el Ministerio Fiscal. Nosotros planteamos una reforma al código penal, poner como contravención al robo, hurto y abigeato, porque son éstos los delitos más comunes en la ciudad y en el campo. Si los ponemos como contravención, nombramos jueces contravencionales y transferimos el proceso al municipio para que lleve el juicio con el informe de la Policía, así tendremos sentenciados en dos o tres días. Además, nosotros planteamos que las cárceles sean de baja, mediana y alta seguridad; éstas deben pasar a ser manejadas por los municipios, bajo el concepto de que 219 municipios van a funcionar mejor que un director nacional de prisiones. La persona detenida tiene que estar en el lugar

donde vive, porque en el proceso de rehabilitación ayuda mucho la participación de la familia. Quienes se están iniciando en la actividad delictiva deben ser juzgados rápidamente e, inmediatamente, ser rehabilitados a través de trabajo, para que cuando salgan a la calle no vuelvan a delinquir. También tenemos el planteamiento de que las pequeñas infracciones no sean condenadas todas a prisión, solamente deben ser encarcelados aquellos reincidentes y plantear, por ejemplo, penas alternativas como los trabajos comunitarios.

**¿Cuáles serían los resultados de estas reformas?**

Con este sistema, de las 6.000 sentencias que se dictan en un año se pasaría a 15.000, y de esta manera atacaríamos la delincuencia de raíz. De acuerdo a nuestros cálculos, si se aplica, en unos dos años podemos tener 5.000 pequeños delincuentes en procesos de rehabilitación y así atacar sustancialmente el problema. Estamos planteando un mecanismo de administración de justicia de acuerdo a la gravedad del delito 

*El sistema implica la colaboración de la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Administración de Justicia y la Rehabilitación Social. Si los cuatro entes no trabajan coordinadamente los resultados son nefastos.*



## INTERNACIONAL

## Experiencias de reforma al sistema judicial

Manuel Dammert Guardia

Desde inicios de 1980, los países de la región entraron en un proceso de democratización que tuvo como una de sus consecuencias la reforma del sistema judicial, que perseguía dos objetivos principales: proteger los derechos humanos y aumentar los niveles de efectividad en el esclarecimiento y sanción de los delitos. Si bien los procesos de reforma ejecutados en diversos países persiguieron los mismos objetivos, el cual fue el cambio de los sistemas inquisitivos y escritos legados por sistemas adversariales y orales; los resultados han sido diversos.

Uno de los aspectos que han incluido estas reformas es la introducción de métodos de resolución alternativa de disputas (RAD), que incluye todas las formas de resolución de conflictos que no pase por el uso de la fuerza, el abandono del conflicto y la sentencia judicial. Las reformas se agrupan en dos tipos: de primera generación, que se centran principalmente en las transformaciones normativas; y las de segunda generación, que además del cambio normativo, toman en cuenta el proceso de implementación de la ley. Algunos de los países que han puesto en marcha reformas judiciales son: Argentina (1992), Guatemala (1994), Costa Rica y El Salvador (1998), Venezuela (1999), Chile y Paraguay (2000), Bolivia, Ecuador y Nicaragua (2001), Honduras (2002), República Dominicana (2004) y Colombia (2005).

Un ejemplo de reforma de segunda generación es la reforma procesal penal chilena que empezó su ejecución en el año 2000, pero que fue asumida por el Estado como proyecto gubernamental oficial el año 1994. Según Vargas (Director Ejecutivo del Centro de Estudios de



Justicia de las Américas – CEJA), las ideas matrices de la nueva gestión que proponía la reforma eran dos: por un lado, aprovechar las economías de escala terminando con los juzgados entendidos como pequeñas unidades que cubren en forma exclusiva un determinado territorio jurisdiccional; y por otro, profesionalizar la gestión. Esta reforma se ejecutó de forma gradual entre

los años 2000 y 2005, incluyendo cada año nuevas regiones al sistema. Los resultados demuestran, en comparación con el viejo sistema, que el nuevo sistema tiene mayor capacidad de respuesta, los procedimientos son más breves y tiene una percepción positiva en la opinión pública. Además, estos resultados son positivos si se los compara con los otros países de la región.

Asimismo, en los últimos años se viene discutiendo en la región cuales han sido los resultados y limitaciones de las reformas emprendidas. En consecuencia, se ha empezado a ejecutar en varios países diversos proyectos que se centran en introducir la oralidad a las intervenciones jurisdiccionales durante la etapa de instrucción penal, brindándole soportes organizacionales y de gestión. Estas "re-reformas" se caracterizan por empezar en una circunscripción determinada, pero con programas para su aplicación en la totalidad del sistema. Un ejemplo de este tipo de experiencias es la introducción de la oralidad en el ámbito de la justicia departamental y de la sala de cortes de apelaciones en la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala. Los cambios producidos han sido: creación de tres unidades de trabajo dentro de cada juzgado, los jueces de primera instancia ya no se encargan de funciones administrativas, grabación de las audiencias en CD 

Daniel Pomón



## TEMA CENTRAL

# Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil

*Farith Simon Campaña*

En el debate seguridad-inseguridad ciudadana en nuestro país, uno de los temas centrales es el papel de la justicia<sup>1</sup>, tanto en las alegaciones de su mal funcionamiento, de su “contribución” en la expansión del delito y de la delincuencia, así como en la búsqueda de “soluciones” para enfrentarlos, sea por medio de una casi fallida reforma procesal penal, o posteriormente por el establecimiento de ciertas reformas legales, específicas y desordenadas, que han respondido a una mirada exclusivamente legalista-represiva.

En el estudio de los vínculos entre justicia, delito y delincuencia, se suele examinar de manera más amplia la relación derecho y seguridad ciudadana, y ésta a su vez suele ser abordada desde dos perspectivas, la que se refiere a los delitos, y obviamente a las penas aplicables para cada caso (derecho penal), y la otra, al funcionamiento en la práctica del sistema de justicia, es decir, en sentido más general como el “derecho en acción” (procedimiento penal).

Este trabajo centra su mirada en el segundo aspecto, la aplicación del derecho a la realidad, aplicación que se da por medio de un sistema institucional que tiene como actores principales a jueces, fiscales y policías. Esto no significa negar la importancia que tienen las reglas contenidas en el Código Penal y las consideraciones de los jueces al aplicar una norma a determinado caso, pero estas “...tiene[n] una importancia mucho menor que las acciones cotidianas de policías y jueces de primera instancia, que son las que definen lo que es delito en la práctica y cómo se trata a quienes se imputa un delito o quienes han sido definidos como delincuentes” (Pérez Perdomo<sup>2</sup>).

## Reforma procesal penal y seguridad

La reforma procesal penal<sup>3</sup> es considerada como un “componente funcional de dos sistemas mayores”, por un lado la reforma general del Estado; y, por otro, del sistema de justicia<sup>4</sup> como servicio público. Los cambios se han impulsado desde una “corriente reformista que desde hace algunos años ha ido tomando fuerza en función de una triple perspectiva: reforma a los procesos (especialmente penales), reorganización judicial (la creación de consejos de la judicatura, reformas a la administración de los juzgados, introducción de sistemas informáticos, etc.) y métodos de descongestión (sistemas de filtrado de causas y promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos)” (Fundación Esquel, 2003). Si bien no era el objetivo principal de la reforma procesal penal enfrentar la inseguridad ciudadana, los promotores de la reforma siempre anunciaron que ésta contribuiría al incremento de la efectividad y celeridad del sistema; por tanto, sería un aporte para mejorar de la persecución penal.

Con la reforma del año 2000, se anunció la puesta en vigencia del sistema acusatorio en el país, es decir, los jueces dejaron de ser quienes investigaban los delitos, asumiendo esta responsabilidad el Ministerio Público (en coordinación con la Policía) en nombre de la sociedad y, a su vez, los jueces penales asumieron el papel de garantes del respeto de los derechos en todo el proceso penal, así como de ser los responsables de examinar los méritos para que una persona sea llevada a juicio. Los tribunales penales, por su parte, deciden respecto de la culpabilidad o inocencia de las personas enjuiciadas, de acuerdo a los méritos aportados por las partes -el Ministerio Público y la defensa- garantizando, al menos funcionalmente, la independencia e imparcialidad de la justicia, y distribuyendo el poder de persecución del delito entre varias agencias para evitar los abusos y arbitrariedades.

La reforma intentó poner en marcha<sup>5</sup> un proceso contradictorio, es decir, basado en el accionar de las partes que, a través de la implementación de los juicios orales como medio para asegurar la inmediatez -el contacto directo del juez con la producción de la prueba- buscaba asegurar también una mayor publicidad de ellos y evitar los abusos, la corrupción y disminuir la impunidad gracias a la posibilidad de control social sobre los juicios.

Las evaluaciones realizadas a la aplicación del nuevo sistema procesal penal han dado cuenta de los graves problemas que ésta presenta (Fundación Esquel, 2003<sup>6</sup> y 2006). Algunos de los problemas detectados son el resultado de una serie de limitaciones normativas (por vacíos y contradicciones en el Código de Procedimiento Penal, por inadecuadas reglas de manejo de audiencias, por las normas sobre valoración de la prueba incompatibles con el sistema acusatorio, por las limitadas disposiciones de salidas anticipadas a los procesos, etc.); por problemas de implementación (equivocada distribución de recursos, inexistencia de una verdadera defensa pública, reducidos procesos de capacitación en la oralidad, limitados recursos de manejo de audiencias, casi inexistentes sistemas de protección de víctimas y testigos, etc.); por problemas de coordinación y acción institucional (especialmente entre el Ministerio Público y Policía, inadecuada asignación de recursos, métodos de trabajo incompatibles con las nuevas normas procesales, etc.); por la resistencia cultural a los cambios (una mentalidad inquisitiva y de la formalidad que pone por delante el cumplimiento de “ritos” por sobre el descubrimiento de la “verdad”, etc.). A su vez, esas evaluaciones dan cuenta que pese a los problemas, el sistema actual tiene ventajas frente al reemplazado por las reformas, al menos en dos rubros: celeridad y publicidad. La comparación en el tiempo de duración de los casos penales antes y después de la reforma da cuenta de la notable reducción del tiempo entre el momento en

que se comete la infracción y el juicio. En promedio antes de la reforma era entre 600 y 700 días, después de la reforma 268 días (Gráfico No. 1).

Debemos recordar que en términos generales, el sistema judicial con relación a la seguridad ciudadana, cumple al menos tres funciones de vital importancia para un Estado de Derecho: 1) es la expresión de la renuncia a la venganza privada cuando se sufre un daño, daño producido por un particular o por un agente estatal; 2) es un freno al poder del Estado en la persecución de los delitos; y, 3) es un medio de reparación de los daños que sufren las personas por las actividades abusivas o ilícitas de los demás.

Las políticas de manejo de la conflictividad tienen como elementos el establecimiento de instrumentos violentos para enfrentarla (cárcel, represión policial), las autoridades encargadas de su gestión (policías, jueces, fiscales), los procedimientos para la aplicación de esta violencia institucional (procedimiento penal de adultos, procedimientos para personas menores de 18 años); pero además, debería prever la distribución de tareas de manejo del conflicto a diferentes niveles sociales (escuela, familia, el barrio); la creación de sistemas de anticipación de los conflictos y de modelos para resolverlos para que la comunidad sepa como enfrentarlos, por ejemplo el no pago de una deuda, los ruidos de un vecino, la usurpación de la propiedad, etc.; mecanismos para armonizar o conciliar los conflictos (centros de mediación y de manejo de conflictos a nivel comunitario); y, un sistema de autoridades y procedimiento a los cuales los ciudadanos puedan llevar sus quejas (Alberto Binder, 2004<sup>7</sup>).

La sensación de inseguridad no solamente se construye a partir del número de delitos que se cometen, sino de cómo se la vive socialmente, y en esto juega un enorme papel la forma en que un país enfrenta estos hechos, "la población no ve en los jueces (en general al sistema de justicia) ni los protectores de los derechos ni los controladores de los posibles abusos policiales, porque de hecho no actúan como tales. Los jueces son figuras lejanas que hablan un lenguaje extraño y sus decisiones son incomprensibles. Pueden dejar libres a delinquentes peligrosos, previamente condenados por los medios de comunicación social o pueden imponer penas severas a personas que se ven con simpatía" (Pérez Perdomo, 2001).

Las respuestas legales y judiciales suelen ser presentadas, por los políticos, como las más importantes para enfrentar el delito y la delincuencia, pero éstas no son capaces de provocar los cambios que se anuncian y en poco tiempo la sociedad siente el desencanto frente a ellas porque la situación no cambia, o sucede muy lentamente. Los problemas de la criminalidad tienen fuentes que no se puedan tratar por medio de leyes y de jueces exclusivamente. Sin embargo, Currie<sup>8</sup> (citado por Pérez Perdomo, 2001) ha señalado, que "a pesar de la limitada capacidad del sistema de justicia criminal para prevenir delitos, el potencial que tiene el sistema para reducir las tasas de criminalidad es mayor que los resultados obtenidos hasta hoy"; de acuerdo a su opinión, siempre que se lo reoriente "hacia una mayor actividad de prevención que una actividad represiva (en tres áreas que han demostrado dar resultados en otros países): aumentar la inversión en programas de rehabilitación, rediseñar los objetivos y tipos de sentencias y, finalmente, reducir la violencia en la comunidad por medio del diseño de estrategias policiales más efectivas" (Pérez Perdomo, 2001).

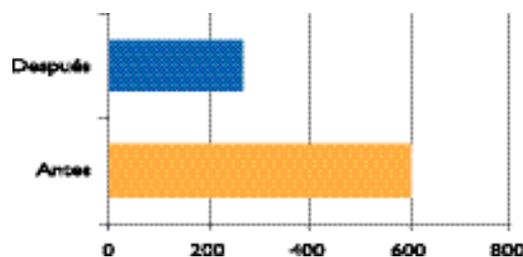
### Funcionamiento del sistema de justicia penal

A partir de la reforma del año 2000, cualquier evaluación del funcionamiento de la justicia en materia penal exige una revisión de la acción de la Función Judicial<sup>9</sup> por medio de los jueces y tribunales penales, del Ministerio Público y la Policía; y, la Defensa Pública, que lamentablemente en el Ecuador es casi inexistente.

De acuerdo a la Evaluación del Sistema Procesal Penal, desarrollada por Esquel, éste funciona con 29 defensores públicos<sup>10</sup> que trabajan para la Función Judicial, y proveen defensa a personas que no pueden pagar un abogado. Otra manera de brindar defensa gratuita en el país es por medio de "defensores de oficio", profesionales nombrados por los jueces, sistema deficiente y poco confiable.

El indicador de disponibilidad de defensores para la población es el más bajo de la región, siendo de 0,21 por cada cien mil habitantes (Ver Cuadro No. 1). En la actualidad, la mayor parte de casos que requieren de defensa gratuita son asumidos por abogados de servicios legales provistos por organizaciones no gubernamentales y colegios de abogados. Existe un proyecto de ley para crear la "defensoría pública nacional" de acuerdo al mandato constitucional (artículo 24 numeral 10<sup>11</sup>), el cual se encuentra a la espera del informe para segundo debate en el Congreso Nacional<sup>12</sup>.

**Gráfico 1**  
Promedio de duración de los procesos (días) antes y después de la reforma procesal penal



Fuente: CEJA, 2003.  
Elaboración: Propia

**Cuadro 1**  
Defensores por cada 100.000 habitantes

País	Defensores	No. de defensores por cada 100 mil habitantes
Bolivia	68	0,8
Costa Rica	223	5,73
Chile	192	2,1
Ecuador*	29	0,21
El Salvador	278	4,26
Guatemala	471	3,92
Honduras	233	3,3
Paraguay	96	1,7

Fuente y elaboración: CEJA.

\*Excepto Ecuador: Esquel, Evaluación de la Reforma Procesal Penal 2005.

**Cuadro 2**  
Número de fiscales por cada 100.000 habitantes y presupuesto Ministerio Público en dólares por cada 100.000 habitantes (2004)  
Región Andina y Chile

	N. Fiscales x 100.000 hab.	Presupuesto por hab. en dólares
Colombia	7,8	5,5
Perú	6,1	3
Ecuador	3,6*	2,4
Bolivia	4,5	1,2
Chile	4,2	5,8
Venezuela	5	5,8

Fuente CEJA. Informe sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2004-2005.  
\*Evaluación de la Reforma Procesal Penal. 2006. Fundación Esquel.

**Cuadro 3**  
Incremento de denuncias por año

Año	No. de denuncias	Incremento
2002	122542	—
2003	136826	11,66%
2004	160830	17,54%
2005	178611	9,96%

Fuente: Ministerio Público  
Elaboración propia

**Cuadro 4**  
Uso salidas alternativas y facultades discrecionales del Ministerio Público

País	% en que se usan
Bolivia	40 %
Costa Rica	64 %
Chile	75 %
Ecuador	12 %*
El Salvador	26 %
Honduras	8 %
Guatemala	4 %
Paraguay	10 %

Fuente: Informe de seguimiento de las reformas procesales penales, CEJA.  
\* Excepto Ecuador. Fuente Informe Estadístico Ministerio Público 2005.

### Ministerio Público

El Ministerio Público legalmente tiene como funciones: prevenir en el conocimiento de las causas penales; dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal, acusar e impulsar la acusación a los presuntos infractores; proponer y desarrollar la política penal del Estado; vigilar el funcionamiento del sistema de rehabilitación social y el régimen penitenciario; coordinar la lucha contra la corrupción; y, velar por la protección de víctimas y testigos. Su máxima autoridad es el ministro fiscal general, tiene veinte ministros fiscales distritales, uno en cada provincia (excepción de Galápagos). En abril del 2006 contaba con 372 agentes fiscales, es decir, 2,4 por cada cien mil habi-

tantes, siendo la tasa más baja de la región andina, pese a que ha tenido un rápido crecimiento desde el año 2001 en el que se contaba con 228 fiscales al nivel nacional.

En términos presupuestarios, el Ministerio Público tiene una asignación presupuestaria en dólares por cada 100.000 habitantes únicamente mayor a Bolivia en la Región Andina, y mucho menor a países como Chile (\$5,8), Guatemala (\$5,4), Costa Rica (\$4,5) (Ver Cuadro No. 2).

El número de denuncias recibidas por el Ministerio Público a partir del año 2002 ha crecido en un promedio de 13% anual (Ver Cuadro No. 3), frente al presupuesto que ha tenido un incremento promedio del 14,31% desde el año 2003, ascendiendo en el 2005 a US\$34'529.128,59.

La manera en que el Ministerio Público procesa las denuncias es uno de los temas de mayor preocupación, ya que en la práctica existe una muy baja respuesta a las denuncias que recibe<sup>13</sup>. De las denuncias recibidas en 2005, un total de 120 291 se encontraban en la fase de indagación<sup>14</sup>, es decir 67,35 %. Este es un porcentaje similar a los años anteriores: 69,41% en 2004; 71,51% en 2003, y el 65,68% en 2002.

De la información disponible se puede verificar que el sistema procesal penal ha mejorado su capacidad de "respuesta" de año en año. Cuando hablamos de respuesta, nos referimos a las denuncias que se consideran cerradas, sea porque llegaron a una sentencia, fueron desestimados, se arreglaron por una salida alterna (procedimiento abreviado, conversión) o, porque el caso fue sobreesido. Así en el año 2002, el porcentaje de respuestas alcanzó un 4,18%; en 2003 ascendió a 9,98%; en 2004 al 12,60%, y en 2005 a un 15,06%.

En esta mejora del rendimiento del Ministerio Público juega un papel muy importante el incremento<sup>15</sup> significativo de las denuncias desestimadas<sup>16</sup> ya que en el año 2001 representaban 1,59% del total de las denuncias recibidas; en el 2002, 1,90%; en el 2003: 6,52%; en 2004: 9,31%, y en el 2005 ascendieron a 12,78%.

Sí consideramos exclusivamente las denuncias que no fueron rechazadas por el sistema, el resultado es alarmante: las respuestas que el sistema da efectivamente a las denuncias que recibe alcanzaron únicamente 2,61 % en el año 2005. De este porcentaje, un 0,37% termina por conversión; un 0,03% debido al procedimiento abreviado; un 1,36% por sobreesimiento, y únicamente un 0,85% por sentencia. De este último rubro, 0,69% por sentencia condenatoria y un 0,16% por sentencia absolutoria.

Los sistemas procesales penales más consolidados sólo llevan a juicio una pequeña porción de los casos que reciben, pero tienen una diversidad de respuestas; por tanto, éstas son mucho mayores, pero en nuestro país el porcentaje de casos resueltos por medio de verdaderas salidas alternativas apenas alcanzó un 0,39% en 2005 (conversiones, juicios abreviados), es decir, si le sumamos a este porcentaje las desestimaciones (que como vimos en el Ecuador no es en realidad un salida anticipada) el porcentaje llega al 12 %.

Del total de las sentencias dictadas en el año 2005 (1326 que representa el 0,85% del total de denuncias recibidas), el 26,62% corresponde a infracciones vinculadas al control de sustancias estupefacientes, a pesar de que éstas apenas representan un 0,66% del universo de denuncias. En contraste, los delitos contra la propiedad que son estadísticamente los más denunciados (61,10%) solamente representan un 0,33% del total de las sentencias.

En el cuadro No. 5 se compara este porcentaje con cinco clases de delitos en el año 2005:

Una de las principales tareas a cargo del Ministerio Público es la protección de víctimas y testigos; en el 2003 se estableció un programa para el efecto, sin embargo su

cobertura es muy limitada, y más allá de la acción en ciertos casos puntuales, no se evidencia una respuesta adecuada en este ámbito, el cual es fundamental debido a que un apropiado acompañamiento a víctimas y testigos hace que se incremente la confianza en el sistema y la colaboración en los procesos de investigación y juzgamiento de los delitos.

### Función Judicial

En la Función Judicial son dos los actores involucrados en primera instancia<sup>17</sup>: los jueces penales y los tribunales penales. En el año 2005 había 151 juzgados penales y 44 tribunales penales, no existiendo variaciones importantes con relación al año 2002 ya que únicamente se incrementó un juzgado penal a escala nacional.

En la Función Judicial no se ha desarrollado ningún cambio de relevancia en todos los años de vigencia de la reforma. Las experiencias más interesantes se han desarrollado a partir de iniciativas locales, como en la ciudad de Cuenca, en la que se implementó un sistema de audiencias preliminares que han contribuido a la mejora de los indicadores en esa ciudad.

La Función Judicial en el Ecuador tiene una asignación presupuestaria per cápita de 10,5 dólares por habitante. Puerto Rico es el país con el mejor índice: 68,3; seguido por Costa Rica con 44,1. Las peores asignaciones son las de República Dominicana 3,9 y Guatemala 4,2.

Es notable el incremento del presupuesto de la Función Judicial en el país. Entre los años 2002 y 2005 se dio un aumento del 42,27%, pasando del 0,74% del presupuesto nacional a un 1,92%. En el año 2002, el presupuesto era de \$81'551.664,56 dólares mientras que en el año 2005, de \$141'279.510,86 dólares. Un incremento en términos absolutos de \$59'727.846,30 dólares.

La justicia ecuatoriana es una de las de menor productividad en América Latina, conjuntamente con Nicaragua, ya que solamente es capaz de resolver menos de 20% de los casos ingresados en todas las materias<sup>18</sup>.

De los datos disponibles podemos observar (Cuadro No. 6) que en todos los rubros existe una disminución del rendimiento de la justicia en materia penal. En el caso de los tribunales penales, el número de sentencias emitidas en el año 2005 disminuyó 36,55% en relación con el año 2004<sup>19</sup>.

Sí se toman en cuenta los sobreseimientos y los llamados a juicio de parte de los juzgados penales a escala nacional en el año 2005, tenemos un promedio de 29 casos por juez, es decir 2,43 casos por mes. Los jueces penales tienen otras tareas a su cargo, por ejemplo resolver los pedidos de medidas cautelares, autorizar la práctica de ciertas pruebas, etc.

Si realizamos un examen parecido respecto a los tribunales penales y el promedio de sentencias que dictan tendríamos un promedio por tribunal de 24,83 sentencias. Es decir, dos sentencias mensuales. En el año 2002, se efectuaron un total de 1143 audiencias de juicio a nivel nacional, es decir 2,21 audiencias por mes.

La Fundación Esquel realizó, en el año 2002, seguimiento a 222 audiencias que fueron programadas en Quito, Guayaquil y Cuenca, constatando que se efectuaron apenas 59 (27,47%); las restantes 163 (72,53%) no se realizaron por razones tales como la falta de algún elemento para la práctica de la prueba, la agenda del tribunal, descoordinación entre los tribunales penales y los juzgados, ausencia de algún miembro del tribunal, de los defensores privados o de los defensores públicos, inadecuada distribución de recursos del sistema y, la escasa colaboración de víctimas y testigos (Fundación Esquel, 2003).

**Cuadro 5**  
**Sentencia por clase de delitos 2005**

Delitos	Número de denuncias	% respecto del total de denuncias	% respecto del total de sentencias
Contra la propiedad	109140	61,10	0,33
Sustancias estupefacientes	1179	0,66	26,62
Garantías constitucionales	2933	1,64	0,75
Contra las personas	21963	12,30	0,89
Delitos sexuales	8680	4,86	1,51

Fuente: Ministerio Público  
Elaboración propia

**Cuadro No. 6**  
**Comparativo de porcentaje de sentencias en los tribunales penales**

	2002	2003	Diferencia porcent.	2004	Diferencia porcent.	2005	Diferencia porcent.
Sentencias absolutorias	857	1524	43,77%	1643	7,24%	1073	-47,03
Sentencias condenatorias	181	351	48,43%	447	21,48%	253	-18,13
Total	1038	1875	44,64%	2090	10,29%	1326	-36,56

Fuente: Ministerio Público  
Elaboración propia

En el 2006, la situación no había mejorado, de un total de 538 audiencias programadas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, a las cuales Esquel también realizó un seguimiento, se efectuaron apenas 82, es decir apenas el 15,24%, con un 84,76% de fallidas. La mayor tasa de fracasos se da en Quito, en las cuales solamente se realizan un 10,9% de audiencias; en Guayaquil se efectuaron en un 23,7%, mientras que en Cuenca 26,8%<sup>20</sup>. Esto es grave por la inversión de tiempo y de recursos que realiza el sistema para que estén presentes las partes, además del uso inadecuado de los recursos disponibles.

Las razones para el fracaso son parecidas a las detectadas en el año 2002: ausencia del fiscal, del acusado o de sus defensores, falta de pruebas esenciales, problemas en la conformación del tribunal, ausencia de la policía, etc.

En el año 2002 (en Quito), el 70% de las audiencias de juicio que se efectuaron estaban referidas a casos de drogas (Fundación Esquel, 2003).

### Algunas conclusiones

Las medidas tomadas en los últimos años, a excepción de la reforma procesal penal, han sido impulsadas o aprobadas a instancias de los mismos grupos políticos bajo sospecha permanente de ser los responsables del uso de la justicia como parte de su estrategia política. Estas medidas han tenido un alto impacto mediático y poca efectividad práctica ya que no han contribuido ni a la disminución de la sensación de inseguridad, ni a la disminución de hechos delictivos, pero sí al desprestigio de la administración de justicia en el país<sup>21</sup>, volviéndola por esto más dependiente del apoyo político.

En cuanto al funcionamiento del sistema de persecución y juzgamiento de delitos nuestro país comparte tres problemas principales con la mayor parte de países de la región que han implementado recientemente reformas procesales penales<sup>22</sup>: se mantienen métodos de trabajo y estructuras administrativas de un sistema escrito e inqui-

sitivo, con lo que las diferentes instancias son incapaces de asegurar el éxito de las audiencias preliminares (cuando existen) y las de juicio; dificultades en el uso de la oralidad por parte de todos los actores del sistema, lo que debilita a las audiencias como un procedimiento para producir información de calidad para resolver los casos que están siendo conocidos por el sistema; y, problemas de organización de los sistemas de trabajo del Ministerio Público y la Policía, que mantienen formas más cercanas a los sistemas inquisitivos, por lo que son incapaces de responder al número de casos que reciben, restando recursos para ser usados en los casos más relevantes y significativos (Cristian Riego, 2003<sup>23</sup>).

A lo señalado anteriormente tenemos que sumarles aquellos problemas más específicos del país:

- Débil sistema de protección de víctimas y testigos<sup>24</sup>, lo que hace que las personas no quieran denunciar los delitos y cuando lo hacen se niegan a participar en los procesos de juzgamiento<sup>25</sup> como testigos.
- Serios problemas de coordinación entre la policía y el Ministerio Público, los cuales han hecho que en la práctica la Policía sea la que investigue los delitos de manera independiente al fiscal, lo que genera problemas de validez y calidad de la prueba y provoca una gran tensión entre estos dos actores, tensión que se expresa permanentemente a través de los medios de comunicación.
- Inexistencia de una verdadera defensa pública, lo que implica la desprotección de aquellas personas procesadas que tiene pocos recursos económicos y por tanto son más vulnerables, pero además no se cuenta con los incentivos adecuados para que los otros actores, jueces y fiscales, cumplan adecuadamente con las responsabilidades asignadas a ellos en el sistema.
- Las pocas medidas alternativas (por problemas normativos) y deficiente aplicación de las existentes, así como inadecuados sistemas de selección de casos (a pesar de las medidas tomadas en Quito y Cuenca para establecer un sistema de depuración de denuncias), impide que se den respuestas "acorde a las expectativas de las víctimas, racionalizar el sistema, descongestionarlo, dar alternativas a la delincuencia leve y mediana, es decir volverlo un sistema ágil y eficiente" (Fundación Esquel, 2003).

Los problemas del aparato institucional encargado de la persecución y juzgamiento de los delitos han dado como resultado una grave deslegitimación del sistema; estos problemas, sumados a los de naturaleza política por los que ha venido atravesando la Función Judicial, las alegaciones de corrupción en contra del Ministerio Público y, las denuncias de abuso policial, han dado como resultado el incremento de iniciativas destinadas, por un lado, a "privatizar" los medios de defensa frente al delito<sup>26</sup>; y, por otro, a extender las competencias administrativas en la lucha contra el delito, a la disminución práctica de las garantías del debido proceso, al abuso de la prisión preventiva, a la búsqueda de resolución de los casos de acuerdo con los partes policiales, a limitar la concesión de habeas corpus, por ejemplo. Esto a su vez ha provocado una serie de abusos que a la larga generan mayor desconfianza en el sistema, incrementando la sensación de inseguridad<sup>27</sup>.

Cualquier acción en este campo debe hacerse guardando el equilibrio entre eficacia y garantías (algunas de las posibles medidas se presentan en este boletín en la sección de políticas), es decir en un marco de respeto a los derechos de todas las personas. Como nos recuerda Luigi Ferrajoli, el Estado de Derecho "...podríamos

entenderlo como la ley del más débil que se opone a la ley del más fuerte que caracteriza el estado de naturaleza. En efecto, es la ley del más débil -el Derecho penal que protege a las víctimas frente a la violencia de los delitos; también es la ley del más débil, el derecho procesal, que tutela a los acusados frente a la arbitrariedad y los castigos excesivos..."

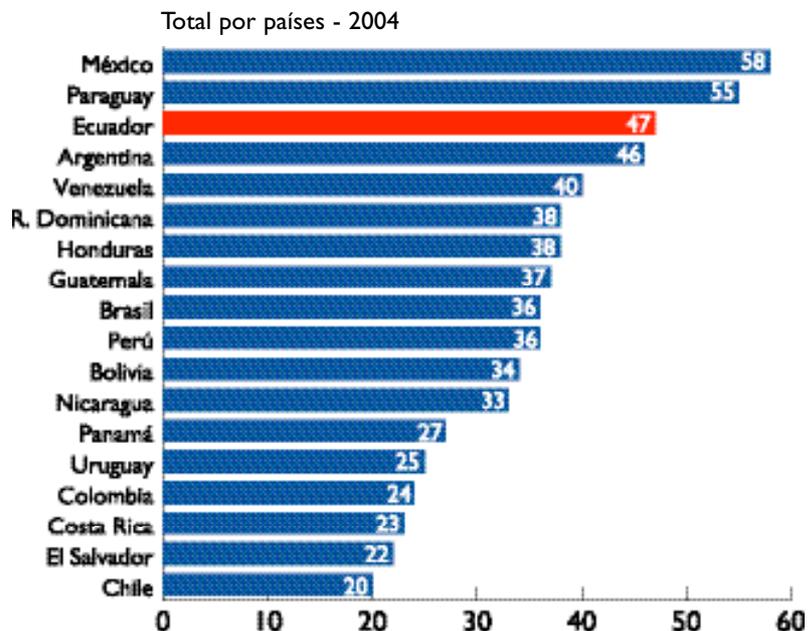
#### Notas

- 1 El uso de la palabra justicia en el tema seguridad ciudadana se refiere a los "actores" de la justicia penal encargados de la fase de criminalización, investigación, juzgamiento y el tratamiento del delincuente, es decir la que involucra la relación Ministerio Público y Policía, la Defensa Pública, y la Función Judicial.
- 2 Rogelio Pérez Perdomo y Mauricio Duce. *Seguridad Ciudadana y Reforma de la Justicia Penal en América Latina*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 102, Septiembre-Diciembre 2001.
- 3 El Código de Procedimiento Penal se aprobó el 11 de enero del 2000, se publicó en el Registro Oficial de 13 enero del mismo año entró en vigencia el 13 de julio del 2001. Se aprobaron reformas el 7 de enero del 2003. Proceso iniciado a mediados de la década de los noventa y que busca una modificación profunda del servicio público de "administración de justicia", y no se refiere a la justicia penal sino especialmente a la civil.
- 4 La naturaleza acusatoria del sistema procesal penal y la oralidad se consagraron en la Constitución de 1998.
- 5 Fundación Esquel. *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador*. Fondo Justicia y Sociedad. Quito, 2003. Disponible en versión electrónica en [www.esquel.org.ec](http://www.esquel.org.ec) o en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).
- 6 Alberto Binder. Material del Curso de Formadores para la Reforma Procesal Penal. CEJA, 2005.
- 7 Elliot Currie. *Crime and punishment in America*. New York, 1998, p. 163.
- 8 En el Ecuador, en materia penal existe una tendencia, que se buscó superar con la disposición constitucional de la unidad jurisdiccional, que es la "administrativización" de la acción penal, ya que funcionan dependientes del Ejecutivo las comisarías de policía y los intendentes políticos, quienes son competentes para conocer y sancionar las contravenciones de policía, las cuales forman una larga lista de conductas consideradas "menos graves" pero que tienen un alto impacto social.
- 9 Fundación Esquel. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal*, 2003.
- 10 "Nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores, de las mujeres y de los menores de edad abandonados o víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, y de toda persona que no disponga de medios económicos".
- 11 Un texto completo del proyecto se puede consultar en [www.congreso.gov.ec](http://www.congreso.gov.ec).
- 12 La productividad se mide por la respuesta que se brinda a las denuncias que se reciben, una respuesta significa el procesamiento de un caso, la cual puede ser, en sentido amplio, el desestimar la denuncia, una salida anticipada, el cierre del caso por sobreseimiento o la sentencia, sea absolutoria o condenatoria.
- 13 Es la investigación que el fiscal realiza de los hechos que podrían constituir un delito, hasta un año en los delitos reprimidos con prisión y hasta dos años para los delitos reprimidos con reclusión (artículo 215 Código de Procedimiento Penal).
- 14 Especialmente con la introducción de un sistema de recepción de casos que permite identificar al inicio las denuncias que no son de competencia del Ministerio Público, este sistema se encontraba funcionando en la ciudad Quito, siendo esto un importante avance.
- 15 La desestimación se resuelve cuando sea manifiesto que un acto no constituye delito o cuando exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso (art. 38 Código de Procedimiento Penal). Adicionalmente se desestiman en el Ministerio Público aquellas denuncias que consideran "delitos no investigables".
- 16 De acuerdo a la ley son competentes para conocer los recursos o consultas, o en los casos en que exista fuera las cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia.
- 17 CEJA. Informe sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2004-2005. Dato correspondiente al 2003.
- 18 La crisis de la Corte Suprema impactó marginalmente a la producción de los jueces y tribunales penales ya que estos que son de primera instancia pararon por pocos días cuando se dieron las movilizaciones en contra de la Corte nombrada por el Congreso Nacional.
- 19 Estos datos son recogidos por la Fundación Esquel en la Evaluación de la Reforma Procesal Penal.
- 20 De acuerdo a Latinobarómetro, la confianza en la Función Judicial disminuyó de alrededor del 30% en 1996 a un 6% en el 2003.
- 21 Las evaluaciones realizadas dan cuenta de los aspectos positivos de la reforma especialmente en Chile, la cual es considerada la reforma institucional más importante de los últimos años. Mayor información se puede encontrar en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).
- 22 Esquel 2003.
- 23 Los datos de la acción de la Unidad de Víctimas y Testigos (cita informe Ministerio Público)
- 24 Esto es más grave para el caso de los delitos sexuales, en los que la mayor parte de las víctimas son mujeres y niños/as, al respecto se puede consultar el Informe comparativo sobre el impacto de la reforma procesal penal en materias de género en: [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).
- 25 A la que responde la mayor parte de iniciativas de "lucha ciudadana" contra la delincuencia, acciones promovidas por la Policía Nacional.
- 26 Como reportan los medios de comunicación se incrementan los casos de justicia por "mano propia" y se han presentado algunos casos de abuso policial.
- 27 Luigi Ferrajoli, *Jueces y Política en "Jurisdicción y Democracia"*. Ediciones de Instituto. 2004.

## E N C I F R A S

## Probabilidad de sobornar a un juez

P. Imagínese que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara ¿qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a un juez para conseguir una sentencia favorable? ¿Qué le diría Ud.? \*Aquí solo "Tiene muchas probabilidades" más "Tiene bastantes probabilidades"



Fuente: Latinobarómetro 2004: n= 19.605

## SUGERENCIAS DE POLÍTICA

## La reforma del Estado en materia penal: una política inconclusa

Jorge Núñez Vega

El fracaso de la reforma procesal penal en Ecuador no responde solamente a cuestiones normativas, de implementación o de coordinación; sino también a factores estructurales relativos al contexto político y social en el que este tipo de innovaciones jurídicas adquieren forma y sentido. El "nuevo" Código de Procedimiento Penal es un elemento más entre una serie de transformaciones punitivas instituidas por el Estado en los últimos veinte y cinco años: políticas antidroga y emigración, incremento de penas y reformas al Código de Ejecución Penal (se suprimieron todos los mecanismos de rebaja de penas).

El resultado es evidente. En lugar de entender al "crimen" como un fenómeno inscrito en procesos más amplios de marginación y exclusión social, se ha enfrentado el incremento de la delincuencia desde un punto de vista exclusivamente policial, liderando con ello la construcción de un Estado represivo.

Para disminuir el crimen no hace falta un sistema penal gigantesco, la represión genera más violencia porque las instituciones operan con lógicas de persecución que no brindan ninguna salida individual o colectiva a las personas que infringen la ley. La política de seguridad ciudadana más conveniente siempre será aquella que concentre sus esfuerzos en la prevención de la violencia y en el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos y culturales de la gente. Por tanto, la reforma del Estado en materia penal necesariamente tendrá que tomar en cuenta estos postulados si su objetivo es la construcción de una sociedad democrática.

La reforma penal debería contemplar penas alternativas a la prisión; es impensable que ninguno de los partidos políticos sostenga una posición diferente a las propuestas de los apóstoles del populismo penal. Por otro lado, es necesario debatir sobre los mecanismos que permitan un mejor uso de los recursos del siste-

ma para la gestión judicial de los delitos violentos; implementar metodologías de trabajos acordes con el sistema acusatorio y oral vigente; mejorar la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional; disminución de los tiempos procesales; implementación de una verdadera Defensa Pública; mejorar la protección de las víctimas y testigos, entre otras acciones puntuales que deben discutirse.

El primer paso, a criterio de los especialistas, es reestablecer la Comisión para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, en el que intervengan, además de las principales entidades involucradas en el tema, representantes de la sociedad civil, de manera que se pueda contar con un espacio de coordinación dentro y fuera del sistema penal. La reciente crisis del Ministerio Público en Guayaquil es un aviso dramático de la fragilidad del sistema de justicia en el país.

Por otro lado, después de dos décadas de una política antidroga perversa, es una obligación ética y política del gobierno desmontar el aparato represivo edificado en torno a ella. Si se toma como ejemplo el caso de las drogas ilegales, es de suma importancia tener presente que las presiones internacionales en materia penal son peligrosas y atentan contra todo sentido de soberanía nacional, sobre todo porque recientemente se pretende criminalizar el fenómeno migratorio en la región.

Finalmente, cualquier acción en el campo penal debe considerarse a la luz de las garantías constitucionales que tienen las personas, es irresponsable e ilegal que a pretexto de la seguridad se quiera limitar los derechos de los ciudadanos. Más aún si se acepta que una de las premisas de la denominada *seguridad ciudadana* es el respeto y reconocimiento de la ciudadanía en temas relacionados con su seguridad.

## ENTREVISTA

## “Vamos hacia un nuevo sistema procesal penal”



Dr. Washington Pesántez  
Ministro Fiscal de Pichincha

**¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales problemas que enfrenta el sistema de administración de justicia?**

El sistema implica la colaboración de la Policía Nacional, el Ministerio Público, la administración de justicia y de Rehabilitación Social. Si los cuatro entes no trabajan coordinadamente, los resultados son nefastos. Al haber otorgado el proceso investigativo al Ministerio Fiscal, simplemente no se está haciendo investigación, porque históricamente quien ha tenido a cargo ese proceso ha sido la Policía. Los fiscales están enfrentando los casos sin estar bien sustentados y, por ese motivo, cuando van a juicio algunos son rechazados; en los pocos casos que se logra una correcta investigación, también se está cometiendo una serie de delitos, porque se abusa de la detención preventiva. Toda esta serie de errores hace que, en definitiva, los delincuentes que caen presos nunca sean llevados a juicio. Un proceso lleva hasta dos años para que una persona sea juzgada en el Tribunal Penal, y luego de la sentencia, entran los recursos de casación. Sin embargo, analizando detenidamente, ha sido una ventaja que no haya funcionado este sistema, porque si éste marchara bien, ya hubiera colapsado la Corte Suprema de Justicia, pues la mayoría de sentencias condenatorias van a casación a esta Corte.

**¿Considera usted que el problema principal está en el Ministerio Público?**

Este proceso que tenemos es tan absurdo, todas las denuncias sin ningún filtro van al Ministerio Público, todas. No se puede manejar este asunto porque jamás podrán ser atendidas por los pocos fiscales que existen. Las 200 000 denuncias que se presentan en un año, es imposible que puedan ser atendidas, y peor aún, iniciar la investigación e impulsar el resto del proceso, porque el mismo fiscal hace todo. No ha funcionado el sistema, por eso se requiere de reformas estructurales.

**¿Cuáles son esas reformas?**

Necesitamos conocer cuáles son los delitos que se comenten en mayor volumen. Del 100% de las denuncias, el 80% corresponden a robo y hurto de baja cuantía, los cuales son cometidos por pequeños delincuentes. Entonces, si el problema es el volumen, ataquemos el volumen y dejemos los delitos graves para que sean profundizados por el Ministerio Fiscal. Nosotros planteamos una reforma al código penal, poner como contravención al robo, hurto y abigeato, porque son éstos los delitos más comunes en la ciudad y en el campo. Si los ponemos como contravención, nombramos jueces contravencionales y transferimos el proceso al municipio para que lleve el juicio con el informe de la Policía, así tendremos sentenciados en dos o tres días. Además, nosotros planteamos que las cárceles sean de baja, mediana y alta seguridad; éstas deben pasar a ser manejadas por los municipios, bajo el concepto de que 219 municipios van a funcionar mejor que un director nacional de prisiones. La persona detenida tiene que estar en el lugar donde vive, porque en el proceso de rehabilitación ayuda mucho la participación de la familia. Quienes se están iniciando en la actividad delictiva deben ser juzgados rápidamente e, inmediatamente, ser rehabilitados a través de trabajo, para que cuando salgan a la calle no vuelvan a delinquir. También tenemos el planteamiento de que las pequeñas infracciones no sean condenadas todas a prisión, solamente deben ser encarcelados aquellos reincidentes y plantear, por ejemplo, penas alternativas como los trabajos comunitarios.

**¿Cuáles serían los resultados de estas reformas?**

Con este sistema, de las 6.000 sentencias que se dictan en un año se pasaría a 15.000, y de esta manera atacaríamos la delincuencia de raíz. De acuerdo a nuestros cálculos, si se aplica, en unos dos años podemos tener 5.000 pequeños delincuentes en procesos de rehabilitación y así atacar sustancialmente el problema. Estamos planteando un mecanismo de administración de justicia de acuerdo a la gravedad del delito.

*...el sistema acusatorio es el único que racionalmente puede dar una salida al control de la delincuencia, pero por si sólo no va a solucionar los problemas. Decir que las reformas legales solucionan problemas es ser fetichistas, es un fetichismo jurídico creer que la ley soluciona todo.*



## SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

## Disco compacto



**Anuario 2006:  
Red de Información Jurídica.  
Comisión Andina de Juristas**

Este disco compacto sistematiza y compila el trabajo desarrollado en el marco del programa regional "Red de Información Jurídica" iniciado en 1998 por la CAJ y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el propósito de impulsar la reforma y modernización del Estado desde una perspectiva de derechos humanos y mediante mecanismos de participación ciudadana. El disco contiene información de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y está dirigido principalmente a magistrados/as (jueces y fiscales), investigadores/as, profesores/as, estudiantes, funcionarios/as de los sistemas judiciales, así como a la ciudadanía en general. Por lo tanto, este disco compacto constituye una herramienta útil que cuenta con información actualizada y de alcance regional (tratados, legislación, artículos de análisis) y en la que se discuten temas tan apremiantes como: sistemas judiciales, derechos humanos, defensorías del pueblo, derecho penal internacional, legislación andina, entre otros. Para su obtención diríjase a la página web de la CAJ, listada abajo.

## Páginas Web

- **Corporación Andina de Juristas (CAJ)**  
<http://www.cajpe.org.pe>
- **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)**  
<http://www.cejamericas.org>

## Libro



**Mauricio Duce (ed.) (2005)  
Reformas Procesales Penales en América Latina:  
experiencias de innovación.  
Volumen III colección.  
Centro de Estudios de Justicia de las Américas.**

Los estudios que se presentan en este tomo se enmarcan en un período histórico en el cual las reformas de los sistemas judiciales se asumen como procesos necesarios y hasta imprescindibles para la democratización y vigencia del Estado de derecho en nuestras sociedades. No obstante, se reconocen todavía muchos obstáculos en el proceso de implementación de estas reformas por lo que no han producido los cambios esperados. Mauricio Duce nos muestra los resultados del trabajo realizado por CEJA, junto con reformadores de 11 países de América Latina, cuyo objetivo ha sido generar nuevas metodologías y formas de intervención que permitan seguir adelante con las reformas. Los casos se presentan de manera estandarizada, de modo que la información ofrece una visión comparativa del estado actual de estos procesos y da pistas para seguir avanzando en ellos.

- **Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)**  
<http://www.ilanud.org.cr>
- **Revista Judicial derechoecuador.org**  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial>



www.dlvorci.legal.cl

## CORTOS

- En el Salvador el presupuesto destinado al Ministerio Público aumentó de 8 millones de dólares en 1997 a 19 millones en el año 2000.
- En Bolivia el presupuesto asignado al Ministerio Público aumento en 55,42% desde el año que se empezó a ejecutar la reforma (2001) hasta el 2003.
- En Chile, para el año 1999 no existía un presupuesto designado al Ministerio Público (dada la inexistencia de esta institución antes del proceso de reforma), y luego para el año 2003 el presupuesto era de 74 millones de dólares.
- Los países con más altas tasas de encarcelación son Estados Unidos (699 presos por 100000 habitantes) y Rusia (644 presos por 100000 habitantes).
- El gobierno de Colombia viene impulsando el programa casas de justicia, el cual busca desconcentrar los servicios judiciales y promover la mediación en la resolución de conflictos. Desde enero de 2002 hasta marzo de 2005, estas casas han atendido un total de 2 036 951 solicitudes de atención. Hasta junio de 2006 se han puesto en funcionamiento 43 casas de justicia.

## MEDIOS

## Prensa y sistema judicial: tensión permanente

Jenny Pontón Cevallos

*La prensa es también productora de una imagen negativa de la justicia a través de las noticias que publica, con lo cual está magnificando una sospecha generalizada sobre el funcionamiento del aparato jurisdiccional.*



La aplicación de justicia y la libertad de expresión son dos principios fundamentales en la consolidación de los estados democráticos.

Por un lado, la Función Judicial es la responsable de llevar a cabo el debido proceso para el cumplimiento de las garantías individuales, mientras la prensa es la encargada de informar a la ciudadanía acerca de temas trascendentales (Bertoni 2003). No obstante, la relación entre ambas partes se ha caracterizado por la existencia de tensiones permanentes, las cuales corresponden a la razón de ser de cada institución, pues si bien la justicia requiere de discreción e independencia en las acciones que ejecuta, la prensa busca comunicar los aspectos de interés público de este sistema.

Si analizamos la naturaleza de estas entidades, es posible detectar que este conflicto afecta y tiene consecuencias diferentes para cada una. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, la administración de justicia no goza de reconocimiento social debido a la frágil institucionalidad. Por el contrario, los medios de comunicación cuentan cada día con más aceptación ciudadana, debido a su desarrollo tecnológico y a la amplia cobertura nacional. De esta manera, la credibilidad del sistema judicial depende en gran medida de lo que sostiene la prensa, ya que las noticias que ésta publica influyen decididamente en la percepción de la población, y he aquí el problema. Si consideramos que los medios son empresas que compiten por brindar información de impacto con el propósito de aumentar sus niveles

de ventas, el tratamiento que las notas periodísticas dan al tema, generalmente, no reflejan que la crisis de la administración de justicia es un asunto muy complejo, que no se limita a su ineficacia y mal funcionamiento, sino que requiere de cambios y reformas profundos.

En este escenario, durante los últimos meses, la prensa ecuatoriana se ha ensañado con el sistema judicial del país. A partir de la ola delincencial desatada en Guayaquil a fines de marzo de este año, las noticias se han centrado en la negligencia, la corrupción y el reemplazo generalizado de los/as operadores de justicia, provocando, por un lado, un mayor desprestigio y debilitamiento de la confianza ciudadana en el tercer poder del Estado que, pese a sus graves problemas estructurales, es imprescindible en el ejercicio de la vida democrática; y, por otro, que magistrados y principales autoridades de esta institución se vean obligadas a tomar medidas improvisadas y desesperadas para salvaguardar el prestigio de la función judicial ecuatoriana, tratando de reorganizar –sin planificación– a todo su personal, incumpliendo normas y procedimientos administrativos y laborales.

Las empresas de la comunicación de este país deben asumir que el descrédito de los organismos judiciales de nuestra sociedad no responde únicamente a la mala experiencia ciudadana en el uso de los servicios que brinda. La prensa es también productora de una imagen negativa de la justicia a través de las noticias que publica, con lo cual está magnificando una sospecha generalizada sobre el funcionamiento del aparato jurisdiccional (Pásara 2003). Tomando en cuenta que hoy en día la sociedad se informa de la mayoría de los hechos a través de los medios, es preciso que éstos realicen un manejo plural y responsable de lo que reportan, con el objetivo de no perjudicar el prestigio individual o institucional de ningún actor o entidad.



**Director FLACSO:** Adrián Bonilla • **Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad:** Fernando Carrión  
**Coordinador del Área de Violencia y Ciudad:** Jorge Núñez Vega • **Coordinador del Boletín:** Daniel Pontón  
**Tema central:** Farith Simon Campaña • **Entrevistas:** Jenny Pontón **Colaboradores:** Manuel Dammert, Andreina Torres • **Edición:** Alicia Torres • **Diseño:** Antonio Mena • **Impresión:** Exseption

Flasco Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888  
 ciudadsegura@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec • Quito, Ecuador