



La Reforma del sistema penal en proceso

María Victoria Rivas
Instituto de Estudios Comparados en
Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

La reforma al sistema penal ha permitido incrementar la cantidad de conflictos resueltos conforme a los intereses de la víctima, con relación al sistema jurídico derogado. Sin embargo, persisten dificultades en su implementación que deben ser solucionadas para que el sistema sea percibido como efectivo.

INTRODUCCIÓN

El proceso de reforma judicial se inicia con la aprobación de la Constitución Nacional de 1992, en donde se perfila un nuevo sistema judicial congruente con los principios del sistema de Gobierno republicano, social y democrático de derecho. Este proceso logra su concreción a través de la vigencia, a partir del 1 de marzo del 2000, de un nuevo ordenamiento jurídico procesal que desarrolla y torna operativas las garantías y principios constitucionales, de esta forma, el modelo jurídico adoptado se caracteriza por lo siguiente:

- El otorgamiento al Ministerio Público de facultades investigativas y de dirección de la policía en materia de investigación, así como la responsabilidad de la acusación y la carga probatoria.
- La introducción de mecanismos que aseguren el ejercicio pleno del derecho a la defensa material y técnica.
- La incorporación del Juicio Oral como acto central del procedimiento.
- La introducción de mecanismos de control de la duración del proceso, mediante el establecimiento de plazos y sanciones de carácter personal y procesal.
- La introducción de mecanismos de resolución alternativa al procedimiento ordinario, tales como el criterio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, conciliación, procedimiento abreviado.
- La excepcionalidad, proporcionalidad y límites temporales de duración de las medidas cautelares.
- La desformalización de la participación de la víctima dentro del proceso, pudiendo ejercer el control de las decisiones que ponen fin a la causa, aun cuando no se hubiere constituido como querellante.
- El establecimiento de procedimientos especiales atendiendo a la naturaleza del conflicto penal (juicio para delitos de acción penal privada), a la naturaleza de la sanción (juicio para la aplicación de medidas), y a las características de la población implicada en el conflicto (procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas).
- Como se puede advertir, además del énfasis que el modelo normativo puso en la operativización de las garantías constitucionales, se generaron mecanismos que permitiesen volver eficaz el sistema de administración de justicia penal, de esta forma, eficacia y garantías constituyeron dos ejes sobre los cuales se centra el nuevo proceso penal.

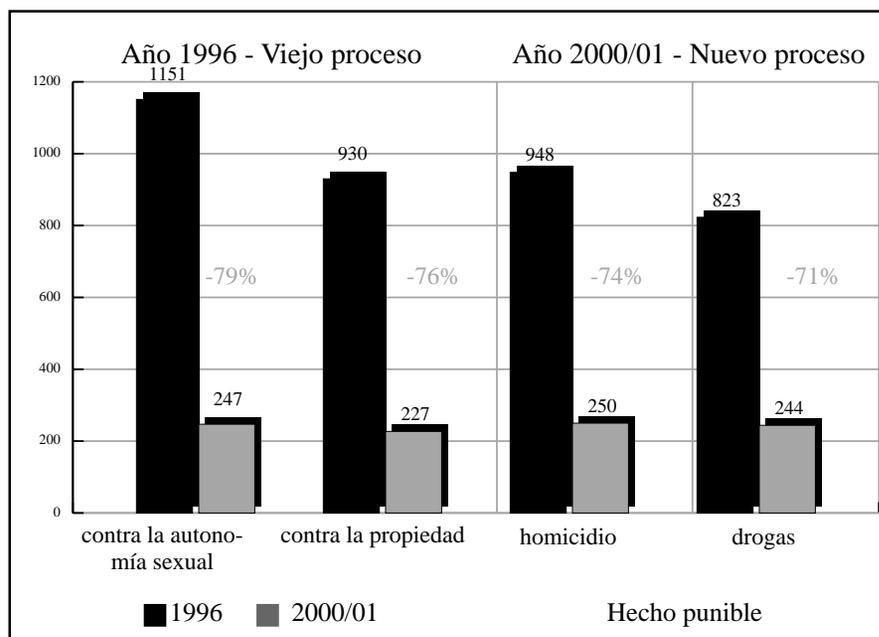
EFICACIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

La eficacia del sistema de administración de justicia puede ponderarse en cuanto al tiempo, cantidad y forma de resolución de los conflictos.

Con relación al tiempo de resolución de conflictos, un estudio de la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, ha permitido visualizar que ha disminuido el tiempo de duración de un proceso penal.

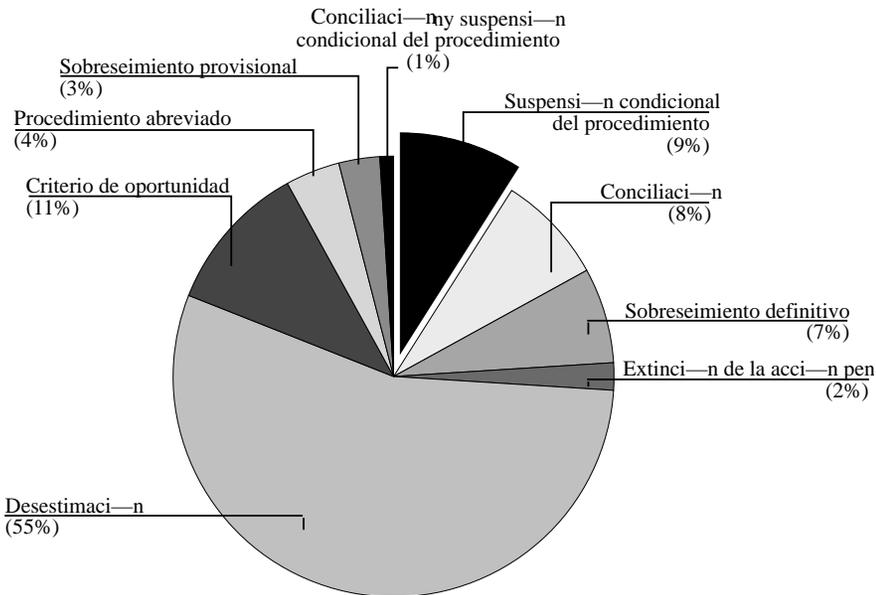
En 1996 un proceso por delito contra la autonomía sexual duraba 1.151 días y el mismo delito en el nuevo proceso tiene una duración de 347 días, lo que significa una disminución del 79% en la solución de este tipo de conflictos.

Tiempo de duración del proceso



Con relación a la forma de solución de conflictos, según un relevamiento de datos realizado por la Unidad de Política Criminal del Ministerio Público, de las causas ingresadas entre el 1 de marzo al 31 de diciembre del año 2000, en los juzgados de Asunción: el 11% concluyó mediante la aplicación de un criterio de oportunidad, el 8% mediante conciliación, el 9% por suspensión condicional del procedimiento, el 1% conciliación y suspensión condicional y el 4 % por procedimiento abreviado.

Causas Egresadas del 1 de Marzo al 31 de diciembre del año 2000

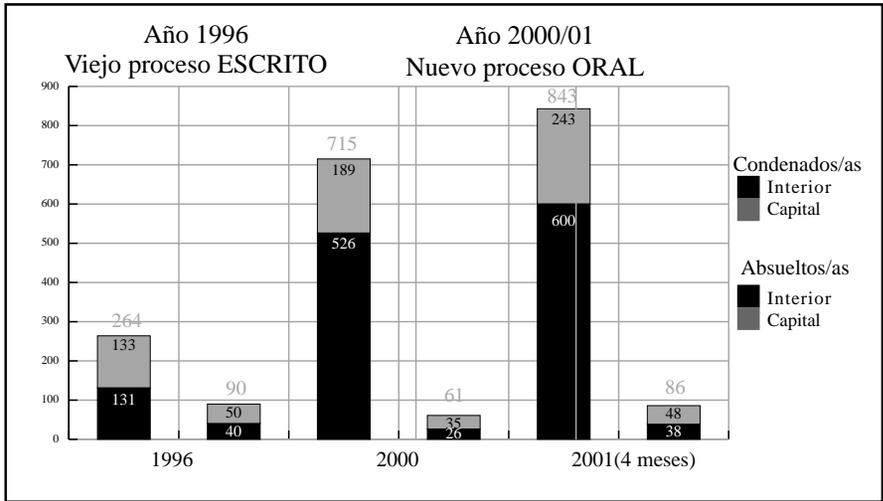


Lo anterior significa que del total de causas relevadas, el 33% ha sido resuelto por una salida alternativa mediante la cual la víctima ha tenido una reparación del daño, o en todo caso, una promesa de reparación.

Es importante tener en cuenta que una de las figuras menos utilizadas en las salidas es el sobreseimiento provisional que representa el 3%, y el sobreseimiento definitivo que representa el 7%, con lo cual las causas concluyen en su mayoría por una salida alterna o bien, la formulación de la acusación para llegar al juicio oral. Con relación a la desestimación que representa un 55%, es preciso advertir que esta institución es aplicable cuando el hecho no constituye delito o bien existe un obstáculo legal para investigarlo. Del análisis de casos que se ha realizado en eventos de capacitación, se ha podido advertir que al sistema ingresa un alto porcentaje de causas que pretenden ser criminalizadas.

La criminalización de causas es una práctica a la que recurren con frecuencia los abogados y abogadas pretendiendo utilizarla como arma de coacción para la solución de conflictos, en su mayoría civiles, para el cobro de guaraníes o incumplimiento de contratos, que satura innecesariamente al sistema penal. Comparativamente, también se ha podido observar que se ha incrementado la cantidad de causas resueltas entre el proceso derogado y el nuevo proceso. En el año 1996 se resolvieron por sentencia 264 causas, frente a 715 causas en el año 2000 y 843 causas en los primeros 4 meses del año 2001.

Total de condenados/as y absueltos/as de capital e interior



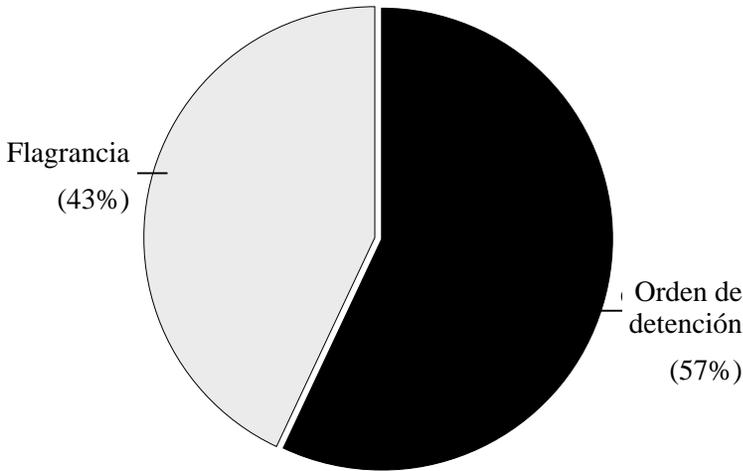
GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Si bien el modelo normativo vigente ha permitido mejorar los niveles de operativización del sistema de garantías, éstas aún siguen siendo vulneradas. El punto de partida de esta vulnerabilidad surge desde el inicio de las causas en donde, aun cuando el modelo normativo recorta la posibilidad de que la policía desarrolle investigaciones autónomas, éstas, en la práctica, todavía subsisten. Cabe advertir que en ocasiones la policía utiliza la prohibición de realizar investigaciones autónomas como mecanismo para inhibirse de actuar, situación que muchas veces compromete a fiscales y fiscalas y termina legitimando actuaciones que constituyen operativos de carácter preventivo, además de desbordar la capacidad operativa de los fiscales.

En la práctica, la investigación de las causas se encuentra dominada por la policía, principalmente porque éste es el órgano que alimenta en mayor medida las causas que llegan al Ministerio Público, y de la información inicial que ella transfiere depende en mayor o menor medida el éxito en el esclarecimiento de un caso. De hecho, los casos con mayor viabilidad dentro del sistema son aquellos en los que la policía aprehende por delito flagrante, básicamente en los delitos patrimoniales (hurtos, robos) y en los de narcotráfico.

No obstante lo anterior, en los otros casos existe una actividad fiscal importante en la dirección de la policía, aun y cuando los fiscales y fiscalas dependen en gran medida de la actividad policial.

Forma de detención (casos observados en juicio oral) septiembre 2001



Para el análisis en cuestión resulta importante visualizar que del total de personas que fueron sometidas a juicio durante el mes de septiembre en Asunción, el 57% fue detenida por orden fiscal, mientras que el 43% lo fue por delito flagrante.

La importancia de este dato es relevante para la determinación del grado de subordinación de la actividad fiscal a la policial, puesto que en las aprehensiones flagrantes la actividad probatoria se agota prácticamente con la actividad desarrollada al momento de la aprehensión.

El fracaso judicial de las causas es consecuencia de una mala práctica policial en la recolección de medios probatorios, los que se ven reflejados en la nulidad de procesos. Esto se debe a que la Fiscalía no cuenta con los recursos económicos necesarios que le permitan llevar una investigación eficiente, independiente al cuerpo policial. Cabe advertir que los jueces, defensores y fiscales coinciden en que la arbitrariedad policial ha disminuido a partir de los controles establecidos con el nuevo Código Procesal Penal (CPP), habiendo disminuido los casos en los cuales existen actos de tortura o detenciones arbitrarias. El control de la arbitrariedad policial constituye en la actualidad uno de los problemas que ha generado nulidades dentro de los procesos, aspecto que debe ser corregido mediante una transformación profunda de la policía nacional.

Normativamente, la defensa técnica y material puede ejercerse desde el primer acto del procedimiento. El Código Procesal Penal contempla como primer acto del proceso toda actuación desarrollada después de las 6 horas siguientes a partir de la comunicación que el fiscal debe realizar al juez, luego de que haya organizado la investigación (art. 6, 290). El plazo de las 6 horas

es un tema controvertido en el ámbito jurídico paraguayo, como producto de la imprecisión de la norma con relación al momento en que debe iniciarse a computar la obligación del fiscal de comunicar al juez el inicio de la investigación.

Dicha norma plantea un proceso de organización de la investigación a partir del conocimiento del hecho punible por parte del órgano encargado de la acción; lo difícil es determinar el momento en que el fiscal organiza la investigación, para dar inicio al cómputo del plazo. Esto motivó el planteamiento de nulidades en la investigación sobre las cuales incluso ha recaído un fallo judicial en primera instancia, que declara nulas las actuaciones del fiscal luego de vencido el plazo de las 6 horas de haber recepcionado la causa. El argumento para decretar la nulidad de las actuaciones se basa en que, al omitir la comunicación del inicio de la investigación dentro del plazo señalado, se está afectando la garantía de defensa.

Como interpretación contrapuesta se sostiene que la obligación de comunicar el inicio de la investigación no afecta la garantía de defensa, pues no limita al supuesto imputado, o el que se considere como tal, a ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico le otorga, tanto en el control de los actos de investigación como en la interposición de mecanismos defensivos, o bien, ofrecimiento de práctica de diligencias de investigación.

Por otra parte, una interpretación sistémica de la legislación procesal y de la garantía de defensa en juicio requiere, durante la etapa de investigación, la presencia obligatoria de la persona imputada y del defensor únicamente en ciertos actos de investigación, como por ejemplo, en los anticipos jurisdiccionales de prueba y el reconocimiento de personas. En los otros actos de investigación la presencia de la defensa es potestativa (CPP, art. 317).

Con relación a la designación del defensor/a, el Código Procesal Penal otorga al imputado o imputada la facultad de designar un/a defensor/a de su confianza en todos los momentos del proceso penal, caso contrario, se le designa de oficio un defensor público, designación sobre la cual el imputado no tiene ninguna injerencia, dado que la causa corresponderá al defensor que se encuentre de turno.

De hecho, cuando una persona es aprehendida se requiere la práctica de un reconocimiento de persona o una diligencia de urgencia (CPP, art. 321), ordinariamente, se asigna un/a defensor/a público/a para que asista al aprehendido o controle el acto. En consecuencia, la defensoría pública provee un defensor para los actos que así lo requieran, fundamentalmente durante la etapa preparatoria, sobre todo en los actos y diligencias que requieren obligatoriamente la intervención de un defensor (reconocimiento de personas, anticipos probatorios, actos de investigación urgentes, la declaración indagatoria ante la fiscalía y la declaración ante el juzgado).

Formalmente, puede decirse que la persona imputada está asistida por un/a defensor/a durante todo el procedimiento; sin embargo, hay que advertir que las personas detenidas no cuentan con un/a defensor/a que le asista desde el momento de su detención. La defensa formal asiste a los imputados desde el momento en que se formaliza la declaración indagatoria ante la Fiscalía o a través de la imputación. Sigue siendo limitada la asistencia en los momentos de detenciones por parte de la policía. Sustancialmente, se requiere mejorar el sistema para hacer eficiente la defensa desde el momento en que una persona es aprehendida por la policía.

Un dato importante que fue recabado durante una investigación realizada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) refiere que la mayoría de los defensores y defensoras alegan únicamente la inocencia de su defendida sin recurrir a otros medios defensivos ni a una estrategia de juicio, prevaleciendo de esta manera una defensa formal por sobre el derecho a una defensa eficiente.

Al imputado/a le asiste formalmente el derecho de tener acceso a la información; para ello, tanto la Constitución Nacional como el Código Procesal Penal regulan momentos específicos en los cuales al imputado se le debe dar a conocer las pruebas que obran en su contra. Estos momentos clave en el proceso son:

- Al momento de ser aprehendido (Constitución Nacional, art. 12.1).
- Al momento de la declaración indagatoria (CPP, art. 86).
- Al momento de correrle traslado sobre el requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (CPP, art. 352).

No obstante, la Constitución Nacional dispone que la persona imputada tenga derecho a disponer de copias de las actuaciones para la preparación de su defensa en cualquier momento (art. 17.7), aun antes de la formalización del procedimiento. En general, dichos momentos prefijados para facilitar el acceso a la información de la investigación son operativos en la práctica. Por fuera de los mismos, el acceso a información queda sujeto a la actividad del defensor en la actualización de la información que se vaya incorporando, o bien a los requerimientos de copias de las actuaciones por parte del propio imputado o imputada.

Con relación al acceso a los antecedentes penales y policiales, no existe restricción alguna para las personas imputadas. Los antecedentes penales se solicitan en una oficina específica del Poder Judicial en donde se presenta fotocopia de la cédula de identidad y el pago de una tasa judicial aproximada de treinta y cinco mil guaraníes (aprox. 5 US\$). La expedición de la constancia de antecedentes se entrega a más tardar al día siguiente de presentada la solicitud.

Para la obtención de los antecedentes policiales se presenta la cédula en el departamento de Identificaciones, dependiente de la Policía Nacional, así como el pago de una tasa aproximada de quince mil guaraníes. La constancia es entregada en el acto.

BALANCE DEL NUEVO SISTEMA PENAL

La reforma del sistema penal ha permitido incrementar la cantidad de conflictos resueltos conforme a los intereses de la víctima, en comparación al sistema jurídico derogado, lo que señala un mayor grado de eficiencia del sistema respecto del anterior. También el nuevo sistema ha permitido tornar operativo el derecho a ser juzgado/a en un plazo razonable, hecho que se evidencia con la duración de los procesos desde su inicio hasta su conclusión, que comparativamente al anterior sistema, significa un avance notable.

El derecho a la defensa formalmente se encuentra garantizado, sin embargo, no se ha operativizado el derecho a una defensa eficiente. El modelo normativo establece mecanismos para operativizar la garantía de presunción de inocencia, sin embargo, en la práctica se está vulnerando a partir del uso indiscriminado de la prisión preventiva, la falta de fundamentación de las decisiones que las imponen, así como de un control efectivo por parte de la defensa. En la práctica no se operativiza el derecho a ser tratado/a como inocente, a partir de que las personas privadas de libertad por prisión preventiva se encuentran guardando prisión con personas ya condenadas.

El Código Procesal Penal excluye la posibilidad de que la policía pueda tomar declaración indagatoria al imputado (art. 92), por consiguiente, una declaración prestada por la persona detenida ante la policía carecería de validez dentro del proceso y en el juicio. Sin embargo, esta práctica aún sigue vigente. En la práctica, la policía dirige un interrogatorio a las personas detenidas; esto, además de haber sido advertido por los entrevistados, se evidencia en algunos partes policiales en los cuales se consigna que el detenido confesó “espontáneamente”, recurso que se utiliza como mecanismo para cubrir el interrogatorio policial. Por otra parte, en los juicios orales se ha advertido que los agentes de policía, cuando brindan testimonio, hacen alusión a manifestaciones que han recepcionado de los detenidos, y en algunos casos estos testimonios referenciales han llegado incluso a ser valorados por el tribunal.

La incorporación del juicio oral y público ha permitido de alguna manera garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces y juezas, no obstante, los mecanismos de selección y el sistema disciplinario permiten injerencias de otros sectores que vulneran esta garantía. La subordinación institucional del Poder Judicial al poder político es una de las causas que impiden tornar operativa la independencia de este poder del Estado. Si bien el modelo normativo favorece la oralidad en las diferentes etapas del proce-

so, ésta se ve limitada por prácticas judiciales en las que las partes hacen referencia a los documentos y escritos agregados al proceso. Es decir, en el juicio se está vulnerando la oralidad mediante la introducción excesiva de documentos, los cuales se están reproduciendo por su exhibición, violando las reglas para la reproducción de la prueba documental.

Existen prácticas que permiten que los secretarios y actuarios elaboren resoluciones judiciales, e incluso, audiencias en las que no participa el juez, lo que lesiona la garantía de inmediación.

El contradictorio en el proceso se encuentra garantizado en el modelo normativo, sin embargo, la ausencia de una estrategia de litigio se torna en una mera formalidad.

El principio de publicidad se ve afectado por las suspensiones de las audiencias y el inicio retrasado de las mismas. La acumulación de juicios a personas mayores de edad y a menores afecta la publicidad del juicio con relación a los mayores, a pesar de estar prohibida la acumulación de este tipo de juicios.

RECOMENDACIONES

- Se debe avanzar aún más en la progresiva vigencia real y práctica del conjunto de normas procesales que garantizan el derecho al debido proceso y las garantías judiciales, mediante la aplicación del Código Procesal Penal y las normas internacionales de derechos humanos.
- Para ello, resulta necesario garantizar aún más la verdadera independencia del Poder Judicial, sin permitir que poderes fácticos externos al sistema tengan injerencia en los mecanismos de selección, designación y control disciplinario de magistrados/as, fiscales/as y funcionarios/as del sistema de justicia.