Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción

Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos

Ágora

# Conclusiones de Ágora, primera sesión

**TEMA: Efectividad del sistema penal acusatorio: experiencias de los Ministerios Públicos iberoamericanos**
Coordinación: Fiscalía Colombia

**17 de septiembre 2020**
viernes, de 11h30 a 13h30 (GMT-5)

## Justificación del tema elegido

La sustitución de los sistemas penales inquisitivos por sistema penales acusatorios o adversariales ha sido una tónica clara de los últimos 20 años en Iberoamérica. Lo que algunos autores han dado en llamar la revolución del proceso penal es, al menos, un cambio notorio en el proceso. La realidad es que las reformas no han sido iguales en todos los países o estados donde se han adoptado, ni mucho menos; pero sí que comparten una característica común: la fase de investigación corresponde al Ministerio Público Fiscal de cada país o estado.

Actualmente hay países con una larga ya tradición en el sistema acusatorio, hay países, especialmente los federales, en los que conviven diferentes tipos de proceso y hay países que acaban de comenzar la transición al sistema adversarial.

Es en este contexto y apoyándonos en la certeza de que la aplicabilidad del cambio de sistema desde el momento del diseño de las leyes, su aplicación real y el impacto de todo ello, han afectado, afectan y seguirán afectando de manera singular a los Ministerios Públicos. Y es por ello que se pone de manifiesto la necesidad de compartir los desafíos a los que se han enfrentado otros MPF en la región, las soluciones encontradas y los retos aún pendientes.

Junto a ello, se consideró interesante sumar a un miembro de la magistratura o de la abogacía para que, desde su óptima, nos hicieran un análisis de qué hace y qué mejorar el Ministerio Público en la investigación.

Red Ibero Americana de Fiscales contra la Corrupción

Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos

EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Consorcio liderado por:

FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

EXPERTISE FRANCE

iila

PROGRAMA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA

## Organización de la sesión

Se decide contar en la sesión con un Magistrado de Bogotá, además de con fiscales de:

1.- Panamá: Panamá ha implementando hace poco el sistema con lo cuál debemos pedirle que trabaje desarrollo y sistematice durante 15-18 minutos en los retos de la implementación de un cambio así.
2.- Colombia: hace más de 15 años que utiliza este sistema con lo cual deberá exponer durante 15-18 minutos las ventajas y los inconvenientes de este sistema respecto al anterior
3.- Chile: fue pionero en este cambio y se le pedirá que durante 15-18 minutos presente cómo ha solucionado los problemas iniciales que se le presentaron, hasta dónde han conseguido profundizar en la reforma y qué hay pendiente (y por qué está pendiente)

Finalmente, la agenda quedó como sigue:

Presentación de la sesión y de los ponentes (5')
**Laura Barrios, Consultora**

Una visión desde la magistratura (20´)
**Juan Carlos Arias, Magistrado de la Sala Penal del Tribunal de Bogotá**

El caso de Panamá (15´)
**Mahmad Daud Hasan-Fiscal Superior Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación**

El caso de Chile (15´)
**Ximena Chong Campusano. Fiscal Adjunta. Jefa Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad**

El caso de Colombia (15´)
**Mónica Jiménez Granados. Fiscal**

Debate y turno de preguntas con los participantes de la Red (40´)

Conclusiones y despedida (10´)
**Mónica Jiménez Granados. Fiscal**

## Conclusiones y desarrollo de la sesión

En el caso de la presentación del magistrado Juan Carlos Arias, se hizo una inicial descripción de cómo se organiza el proceso y, seguido, un análisis de los principales puntos de colisión que se identifican entre la judicatura y la fiscalía en el sistema acusatorio.

En primer lugar, el jurado de conciencia no se ha implementado en Colombia, sí está previsto en la norma, pero no se han creado. Esto supone que la figura que asume estas tareas es el juez.

En el sistema de partes en Colombia se dio la posibilidad de que entrase también la procuraduría, que se puede personar en el proceso; y las víctimas, esto genera que el sistema de partes original tenga algunos vericuetos que pueden llevar incluso a la nulidad del proceso si no se da voz a estas "otras" partes.

En Colombia existen:

- jueces de garantías: para determinadas acciones de la investigación de la fiscalía es exigible la presentación de la investigación ante el juez de garantías para que verifique que se cumplen las garantías fundamentales del proceso.

- además está el juez de conocimiento que es a quien se le formula la acusación por escrito. Después de esto, el juez fija una audiencia con la acusación y la defensa y, en ese punto es en el que la fiscalía debe explicar el soporte probatorio de su acusación. Ante esto se activa la defensa para sanear temas de nulidades, competencia o impedimentos.

Posteriormente se realiza la audiencia preliminar donde ambas partes aportan sus pruebas y de ahí se pasa al juicio oral. Posteriormente, quedan los alegatos y, por último, la sentencia.

Desde la perspectiva judicial lo que se ha detectado es que la fiscalía tiene:

- **Falencias en la formulación de acusación**, esencialmente en la parte probatoria.
  Hay una crítica en la forma: por ejemplo, en la redacción de los hechos, por tanto, la Fiscalía **falla en establecer la base fáctica** (el momento, la conducta y las circunstancias en las que basa la acusación). Esto en los casos más extremos ha llevado a la nulidad del proceso.
- Otro aspecto que ha generado controversia es que **las negociaciones entre la Fiscalía y la parte acusada** que tienden a la minoración de penas. El problema es qué puede o no puede la Fiscalía negociar a cambio de una rebaja de pena.

El código permite reconocer atenuaciones, eliminar agravantes o incuso eliminar algún delito de la acusación. Pero estos preacuerdos los tiene que validar el juez. En principio la judicatura no aceptaba la legalidad de ese acuerdo; pero a medida que se ha ido asentando el sistema, poco a poco se ha ido trabajando en sí aceptar esos acuerdos que aligeran el proceso.

- **Llegar a juicio sin la base probatoria suficiente** para lograr una condena, lo que lleva a una absolución. Es decir, desde que se exhiben las pruebas hasta el juicio muchas veces se pierden o desaparecen las pruebas (testigos ilocalizables, por ejemplo). No hay estadísticas concretas respecto a este punto, pero es un fallo del sistema.
- **La policía judicial es insuficiente y en muchos casos mal preparada.** Este es un gran problema en el país.

Por parte de **Chile**

Bajo el sistema inquisitivo tan solo el 6% de los casos concluían en una condena. Por eso es que tempranamente con la llegada de la democracia se vio la necesidad de sustituir este tipo de proceso por uno con mayores garantías que concluyó con el Código Procesal Penal.

Si bien en el diseño normativo que se aprobó hace 21 años, el epítome es el juicio oral, otro de los pilares centrales es la necesidad de dotar de eficiencia y eficacia al sistema penal, lo que en el caso del Estado chileno implicó un incremento presupuestario importante. Chile, por cierto, no ha concentrado una cantidad de juicios orales, realmente, si no que la mayor parte de los casos van por el juicio abreviado que es el régimen alternativo

Dos medidas fueron clave para entender el éxito en el momento de la implementación:

1.- Los actores del sistema penal inquisitivo se reemplazaron casi en su totalidad.

2.- La gradualidad de la implementación del cambio en las regiones, que se hizo en cuatro etapas distintas.

A nivel de instalación y desarrollo, sí que hubo ciertos problemas:

El mote o apelativo de "**garantista**": esto lleva una connotación de carácter negativo que se materializa en una serie de modificaciones a las reglas penales y del proceso. Por ejemplo, la prisión preventiva, estaba en el CPP originalmente con una serie de condiciones de aplicación; pero en vez de esperar a que la jurisprudencia fuera rellenando la definición de la norma, se fueron poniendo reglas procesales adjetivas, es decir, catálogos de delitos que presumen el riesgo para la sociedad, lo que conlleva la prisión preventiva.

**Decrecimiento de confianza en las instituciones de proceso penal**

Trabajo policial:

- Déficit en metas de gestión comunes con el Ministerio Púbico
- Carencia de mecanismos de sanción que dependan del MP cuando la policía retarda o incumple la solicitud de la Fiscalía
- La detección de actos de corrupción en la policía

Y también ha habido partes positivas en el desarrollo:

- Cada vez hay más especialización dentro de la Fiscalía, yendo a investigaciones de mayor calidad cada vez. Realizar la segmentación entre los delitos de alta y baja complejidad es eficiente, y permite la organización del trabajo dentro de la Fiscalía y también entre la Fiscalía y la Policía.
- Hay brigadas dentro de la Policía Científica también cada vez más especializada.

La necesidad es cada vez contar con mejor formación, y con mejores herramientas tecnológicas para la investigación

La síntesis es la necesidad de contar con procesos de evaluación y de mejora continua para los participantes de todo el sistema.

Por la parte de la **fiscalía de Colombia**

Han pasado 16 años desde la entrada en vigor de la Ley 906 en Colombia, y aunque la foto ha mejorado hubo y hay problemas aún vigentes:

- **Falta de salas de audiencias y de instalaciones físicas adecuadas** en municipios y espacios alejados de los centros de poder. Esto se solucionó comprando cámaras grabadoras para los despachos de los jueces de garantías donde se tuvieron que realizar las audiencias preliminares. Poco a poco se fueron adquiriendo espacios.
- Después vino el problema de **dotar tecnológicamente a las salas de audiencia**. Esta fue una discusión muy compleja en todo el país.
  La pandemia en cambio, ha probado el buen resultado de una buena conexión tecnológica entre las partes. Los fiscales de las unidades nacional han optimizado muchísimo su trabajo porque no necesitan desplazarse físicamente a los diferentes municipios para llegar a la audiencia.
- Había un problema constante de **no comparecencia del testigo** a las audiencias que suponía perder el juicio. La asistencia virtual ha facilitado mucho la asistencia de los testigos.
- El **aplazamiento constante de las audiencias**: los jueces no son rigurosos en el análisis de la prueba que justifica la solicitud del aplazamiento. Además, se

solicita el aplazamiento o minutos antes de la audiencia o en la apertura de la misma audiencia. Junto al aplazamiento uno de los problemas es el cambio de juez que deja despachos acéfalos. Otro problema es el traslado de internos (con problemas en instituciones penitenciarias, notificaciones, problemas de salud u otros problemas similares)
Tendríamos que apuntar a la existencia de un sistema único de gestión de audiencias, una agenda única electrónica para todo el país.

- **Exceso de necesidad del juez de garantías** al que hace falta acudir para todo, con lo cual cada audiencia tiene un tiempo mínimo de citación de cuatro meses.
- **Capacitación insuficiente de la policía judicial**

**Cosas buenas:**

- La fiscalía tiene 22.000 personas dentro, es grande
- Corrupción tiene una dirección nacional contra la corrupción que está organizado por grupos y por especialidad de delito. Es una estructura flexible y especializada.

**Panamá**

El cambio ha sido reciente, y se ha implementado gradualmente en las diferentes zonas del país. Para ver los detalles del mismo se puede ver el ANEXO 1.

Anteriormente estaban los jueces de circuito, pero actualmente se han introducido los jueces de garantía y se han clasificado las acciones en función de si requieren o no autorización previa por el juez para llevar a cabo las diligencias. Esto podía haber supuesto un problema de colapso, había miedo a la dilación en el tiempo de esto; no obstante, se tarda 15-20 minutos en ello.

Actualmente de hecho no hay problemas de represamiento de audiencias y cumplen los términos previstos en el código de procedimiento penal. De hecho, incluso en la pandemia se represaron audiencias, por tanto, habilitaron sábados y domingos para celebrarlas, de esta forma lograron ponerse al día

Ha habido varios cambios en el modelo de gestión, adoptado el 2 de agosto de 2021, que es un documento de los fiscales para saber cómo se implementa el sistema en el día a día y cómo se debe de actuar. Y es la fiscalía metropolitana quien participa liderando el análisis criminal de los diferentes delitos para proponer o generar modelos de gestión en la investigación penal que se ha elaborado recogiendo el sentir también de otros colaboradores de la administración de justicia.

Uno de los temas más importante es que desde la Sección de Atención Primaria se ha pasado a crear la unidad de recepción de denuncias, de ahí a la de actos urgentes y derivación de causas; y quizás lo más interesante es que aquí se han creado y/o reforzado las secciones especializadas.

Por último, es especialmente importante en panamá que se está trabajando en los métodos alternativos de resolución de conflictos y, además, se demuestra muy necesario el alcanzar acuerdos entre las partes.

## Desafíos pendientes

Sin duda uno de los temas absolutamente claves y que son un desafío constante en todas las experiencias presentadas es la formación: por un lado, la constante y continua **formación** de los fiscales; y por otro la muy necesaria formación, incluso profesionalización en algunos casos, de la Policía Judicial.

Otro de los aspectos que transversalmente se han pendientes en todas las experiencias presentadas es la **necesidad de dedicar recursos suficientes** de para aplicar el sistema acusatorio, desde recursos económicos suficientes para estructura, tecnología y personal; pero también de asignarlos eficientemente. Quizás sea este último punto, el de la eficiente asignación de recursos el reto mayor.

Un tema especialmente señalado es la utilidad de tener secciones o unidades especializadas dentro de las fiscalías en algunos casos especializadas por delito e incluso por ámbito de aplicación del delito. Este punto, de cómo se organizan y se estructura el trabajo de las **unidades especializadas** anticorrupción dentro del los MP de los diferentes países el que se va a tratar en sesiones futuras de ágora.

Y, por último, hay un desafío importante en conseguir l**a resolución de los casos sin tener que llegar al juicio oral**: aquellos países que han conseguido un procedimiento abreviado que funciona, así como aquellos en los que los acuerdos funcionan o los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos son aquellos que son capaces de transitar por el proceso penal con agilidad y eficiencia. Y aquellos países que no lo han conseguido tienen el reto de lograrlo.