

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

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 justicia¹, 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

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.

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 Perdomo²).

Reforma procesal penal y seguridad

La reforma procesal penal³ es considerada como un "componente funcional de dos sistemas mayores", por un lado la reforma general del Estado; y, por otro, del sistema de justicia⁴ 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.

-
- 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.
 - 4 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.

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.

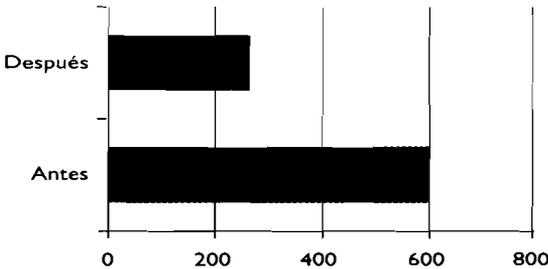
La reforma intentó poner en marcha⁵ un proceso contradictorio, es decir, basado en el accionar de las partes que, a través de la implementación de los juicios orales como medio para asegurar la inmediatez -el contacto directo del juez con la producción de la prueba- buscaba asegurar también una mayor 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, 2003⁶ 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 las pruebas incompatibles con el sistema acusatorio, por las limitadas disposiciones de salidas anticipadas a los procesos, etc.); por problemas de implementación (equivocada distribución de recur-

5 La naturaleza acusatoria del sistema procesal penal y la oralidad se consagraron en la Constitución de 1998.

6 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 o en www.cejamericas.org.

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



Fuente: CEJA, 2003. Elaboración: Propia

sos, 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 pro-

ducido 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, 2004⁷).

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 contralores 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 delincuentes peligrosos, previamente condenados por los medios de comunicación social o pueden imponer penas severas a personas que se ven con simpatía" (Pérez Perdomo, 2001).

7 Alberto Binder. Material del Curso de Formadores para la Reforma Procesal Penal. CEJA. 2005.

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, Currie⁸ (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 Judicial⁹ 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, desarrolla-

8 Elliot Currie. *Crime and punishment in America*. New York, 1998, p. 163.

9 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.

10 Fundación Esquel. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal*, 2003.

da por Esquel, éste funciona con 29 defensores públicos¹⁰ 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 servi-

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.

cios 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

11 “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”.

12 Un texto completo del proyecto se puede consultar en www.congreso.gov.ec.

numeral 10¹¹), el cual se encuentra a la espera del informe para segundo debate en el Congreso Nacional¹².

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 habitantes, 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.

13 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.

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.

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 recibe¹⁵. De las denuncias recibidas en 2005, un total de 120 291 se encontraban en la fase de indagación¹⁶, 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 sobreseído. Así en el año

- 15 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.
- 16 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".

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.

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 incremento¹⁵ significativo de las denuncias desestimadas¹⁶ 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 respues-

tas 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 sobreseimiento, 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

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			

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 instancia¹⁷: 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

17 De acuerdo a la ley son competentes para conocer los recursos o consultas, o en los casos en que exista fuero las cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia.

18 CEJA. Informe sobre el Estado de la Justicia de las Américas 2004-2005. Dato correspondiente al 2003.

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							

capaz de resolver menos de 20% de los casos ingresados en todas las materias¹⁸.

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 2004¹⁹.

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

¹⁹ 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.

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).

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%²⁰. 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 res-

20 Estos datos son recogidos por la Fundación Esquel en la Evaluación de la Reforma Procesal Penal.

ponsables 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 país²¹, 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 penales²²: se mantienen métodos de trabajo y estructuras administrativas de un sistema escrito e inquisitivo, 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, 2003²³).

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

-
- 21 De acuerdo a Latinobarómetro, la confianza en la Función Judicial disminuyó de alrededor del 30% en 1996 a un 6% en el 2003.
 - 22 Las evaluaciones realizadas dan cuenta de los aspectos positivos de la reforma especialmente en Chile, la cuál es considerada la reforma institucional más importante de los últimos años. Mayor información se puede encontrar en www.cejamericas.org
 - 23 Esquel 2003.
 - 24 Los datos de la acción de la Unidad de Víctimas y Testigos (cita informe Ministerio Público)
 - 25 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.

- Débil sistema de protección de víctimas y testigos²⁴, lo que hace que las personas no quieran denunciar los delitos y cuando lo hacen se niegan a participar en los procesos de juzgamiento²⁵ 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 denun-

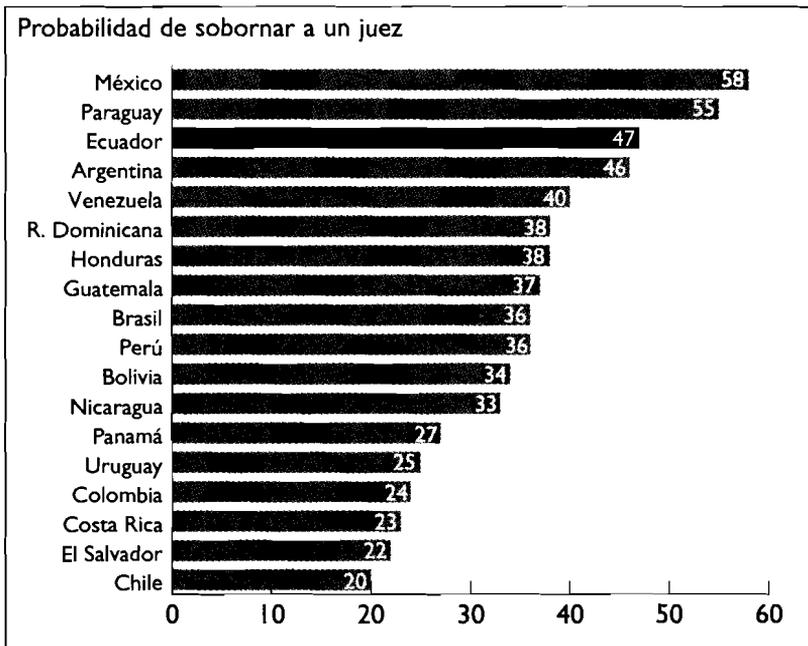
26 A la que responde la mayor parte de iniciativas de “lucha ciudadana” contra la delincuencia, acciones promovidas por la Policía Nacional.

cias de abuso policial, han dado como resultado el incremento de iniciativas destinadas, por un lado, a "privatizar" los medios de defensa frente al delito²⁶; 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 inseguridad²⁷.

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...".²⁸

27 Como reportan los medios de comunicación se incrementan los casos de justicia por "mano propia" y se han presentado algunos casos de abuso policial.

28 Luigi Ferrajoli. *Jueces y Política en "Jurisdicción y Democracia"*. Ediciones de Instituto. 2004.



*P. Imagínesse 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