

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA:
GESTACIÓN Y ESTADO DE AVANCE DE UN PROCESO DE
TRANSFORMACIÓN EN MARCHA

(Publicado en *En Busca de Una Justicia Distinta: Experiencias de Reforma en América Latina* Consorcio Justicia Viva, Lima 2004, págs. 195 a 248)

Mauricio Duce J.

Desde mediados de los años '80 se han realizado esfuerzos muy significativos en la mayoría de los países de América Latina orientados a reformar sus sistemas de administración de justicia. Parte importante de estos esfuerzos se ha centrado en la realización de una reforma muy profunda del proceso penal inquisitivo que fue adoptado por casi todos los países de la región durante el siglo XIX.¹ Los esfuerzos por reformar a los sistemas de justicia criminal de la región no sólo constituyen un trabajo técnico de mejoramiento y modernización del sistema de administración de justicia, sino que se enmarcan en un proceso mayor: el de reconfiguración, modernización y democratización del Estado.

Chile, como otros países de la región, ha seguido este proceso. Es así como la reforma al sistema de justicia criminal en Chile ha sido llamada por las autoridades públicas y sectores importantes de la sociedad civil como la “reforma del siglo” enfatizando con ello la relevancia que este cambio tiene para el sistema legal chileno y para su arquitectura institucional en general.²

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es el de presentar información acerca del desarrollo del proceso de reforma procesal penal en Chile poniendo énfasis en las características más particulares de éste en relación con otras experiencias similares de reforma emprendidas en América Latina. Se trata de un trabajo que se detiene en la descripción y análisis del proceso de reforma y no en los aspectos procedimentales del nuevo diseño procesal penal. Para los efectos señalados, el trabajo se divide en siete secciones. La primera de ellas entrega información del contexto general en el cual se inició el debate público en Chile sobre la materia. La segunda sección está destinada a describir cómo es posible afirmar que la reforma chilena es una iniciativa que fundamentalmente surge de la sociedad civil. En tercer lugar, se analizan las distintas instancias de trabajo y dimensiones que abarcó el trabajo de preparación y promoción de la reforma en Chile. La sección número 4 se detiene en el análisis de los principales compromisos y resistencias experimentadas en el proceso de reforma. En la quinta parte, el trabajo explica los alcances de la reforma, entregando información acerca de los distintos componentes que integran a la misma. La sección seis está destinada a analizar la estrategia de implementación adoptada en Chile. Finalmente, la sección número siete presenta en forma breve algunas conclusiones preliminares acerca de la marcha de la reforma y los principales desafíos que enfrenta.

1.- Contexto General

¹ Una revisión general de lo ocurrido en 15 países de la región puede verse Julio Maier/Kai Ambos/Jan Woischnik (coordinadores), *Las Reformas Procesales en América Latina*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, 896 páginas.

² Utilizando este término véase, entre otros, Soledad Alvear (Ministra de Justicia en dicho momento), *Trascendencia de una Reforma*, La Época, 7 de Abril de 1998, pág. 8.

El inicio de la discusión pública acerca de la posibilidad de realizar una reforma al sistema de justicia criminal en Chile se produce en un contexto en donde varios países de América Latina habían experimentado cambios o había tenido debates importantes en la materia. En efecto, ella sólo comienza hacia fines del año 1992 cuando reformas como la El Salvador y Guatemala se encontraban en etapas muy avanzadas de su puesta en marcha u objeto de debates muy intensos, como la reforma del sistema Federal Argentino.

En buena medida este retardo obedece a que el proceso de transición democrática chileno es tardío respecto a otros del continente como es el caso, por ejemplo, de lo ocurrido en Argentina. En Chile, al igual que en la mayoría de los países de la región, este proceso de transformación se encuentra estrechamente ligado, al menos desde un punto de vista temporal, al proceso de recuperación democrática. Es así como buena parte de los procesos de reforma son coincidentes con las transformaciones que se producen en la mayoría de los países de la región a partir de los procesos de transición experimentados a partir de la década de los '80, muchos de los cuales son efectivamente implementados en la década del '90.

En términos concretos, es sólo durante el segundo gobierno de transición democrática encabezado por el presidente Eduardo Frei (1994-2.000) en donde públicamente se comienza a debatir la reforma. Durante el primer gobierno de transición, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), se impulsaron varias reformas relevantes destinadas a producir cambios significativo al sistema judicial chileno; sin embargo, ellas tocaron de manera muy marginal al sistema de justicia criminal.³

La presentación al Congreso Nacional del proyecto de nuevo Código Procesal Penal con el objeto de iniciar el debate parlamentario acerca del mismo sólo se produce en junio del año 1995, en el segundo año de la administración Frei. Sin embargo, esto constituye el hito de un trabajo mucho más largo y complejo de varias instituciones y personas desde principios de la década de los noventa que encuentra terreno fértil para desarrollar este proyecto partir del gobierno de Eduardo Frei. Como veremos en la próxima sección, el proyecto de reforma es inicialmente gestionado por un grupo de personas e instituciones de la sociedad civil y sólo es tomado como una iniciativa estatal en un momento bien avanzado del debate público sobre la materia.

El gobierno encabezado por el presidente Frei impulsó desde sus inicios un conjunto importante de políticas públicas destinadas a lograr la modernización y adecuación del sistema judicial chileno a los requerimientos de un estado democrático. Dentro de este marco, la reforma estructural al sistema de enjuiciamiento criminal se transformó en la principal prioridad de las políticas públicas en el ámbito de administración de justicia para el sexenio de gobierno. Es así como desde el primer discurso anual de rendición de cuentas de la gestión gubernamental, realizado el 21 de mayo de 1994, que en realidad tuvo un carácter de fijación del programa de trabajo del gobierno para los futuros seis años de mandato debido a que éste sólo llevaba tres meses en

³ Un análisis crítico de estas políticas y de sus resultados puede revisarse en Juan Enrique Vargas, *La Reforma a la Justicia Criminal en Chile: El Cambio de Rol Estatal*, en *Reforma de la Justicia Penal*, Cuadernos de Análisis Jurídico n° 38, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1998, págs.. 55 a 169, ver especialmente páginas 74 a 79.

el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República expresamente destacó la necesidad de:

...reformular profundamente nuestro procedimiento penal, de modo que agilice la resolución de los conflictos y que permita el contacto directo entre el juez y las partes que solicitan justicia. También se requiere separar la función investigadora -que deberá confiarse al Ministerio Público- de la sentenciadora, que en esencia corresponde al juez. Ello a fin de cautelar debidamente las garantías procesales propias de un Estado democrático, lograr la sanción de los delincuentes, el amparo de las víctimas y otorgar seguridad a la ciudadanía⁴

Con posterioridad, todos los discursos del 21 de mayo profundizaron el compromiso del gobierno en la materia, denominando incluso a este cambio de sistema procesal como la “reforma del siglo” en el área judicial.⁵

No obstante la importancia que para el proceso de transformación tuvo el compromiso y liderazgo del gobierno del Presidente Frei en su promoción e implementación en Chile, la reforma procesal penal chilena no puede verse sólo como un cambio impulsado en forma autónoma por parte del Estado si es que se quiere tener una visión mas completa y una comprensión más fina de ella.

El movimiento de reforma de la justicia penal chilena obedece a un proceso de cambio social bastante complejo en el que han intervenido una multiplicidad de actores y han confluído un conjunto diverso de factores, no sólo en el ámbito local sino también de carácter internacional. En este sentido, es posible afirmar que el proceso de reforma en Chile, al igual que en otros países de la región, representa la confluencia de varios objetivos, factores y discursos que justifican su necesidad desde distintas perspectivas. Así, el mensaje del Código constituye un muy buen ejemplo que sintetiza esta diversidad.⁶ De acuerdo con el mensaje la reforma no sólo se justifica por la necesidad de adaptar la legislación chilena a los estándares básicos del debido proceso, sino que también como un paso indispensable en el proceso de desarrollo, el crecimiento económico y la modernización del Estado. Además, la reforma es vista como un cambio indispensable para mejorar los niveles de seguridad pública por medio del aumento de eficiencia de la persecución penal.

⁴ Véase Discurso de S.E. el Presidente de la República, D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el Inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 1994.

⁵ Véase Eduardo Frei, Discurso de S.E. el Presidente de la República D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el Inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, 21 de Mayo de 1996, en <http://www.presidencia.cl/discursos/mnsje-96.html>; María Soledad Alvear, *Trascendencia de una Reforma*, LA EPOCA (Santiago), 7 de Abril de 1998, pág. 20; y, *La Reforma Judicial: El Gran Cambio del Siglo XX*, LA HORA (especial)(Santiago), 23 de Enero de 1998, págs. 1 a 8.

⁶ Véase Mensaje n° 110-331 de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Nuevo Proyecto de Ley que establece un Nuevo Código de Procedimiento Penal, Santiago, 9 de junio de 1995. Una versión publicada del mismo puede verse en Código Procesal Penal, Lexis Nexis, Santiago 2003, págs. 1 a 26. El mensaje constituye el texto en el que el presidente de la república realiza una justificación detallada del proyecto y una explicación de su contenido a los senadores y diputados para efectos de la tramitación legislativa del mismo.

En lo que sigue se realizará una revisión somera de algunas características particulares que ha tenido el proceso de reforma chileno dentro de este contexto general que nos permitirá tener una visión más profunda del mismo.

2.- La Reforma Chilena Nace Como una Iniciativa de Organizaciones de la Sociedad Civil⁷

Una de las características más llamativas del proceso de reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en Chile es que se trata de un proceso que nace primero como una iniciativa de ciertos grupos de la sociedad civil y luego es tomada por el Estado entregándole un carácter de proyecto gubernamental oficial.⁸ Antes de que ello ocurriera hubo un intenso y planificado trabajo por parte de distintas instituciones y personas que fueron creando el ambiente propicio para que esta iniciativa pudiera transformarse en la “reforma del siglo”.

Es así como un conjunto de personas que trabajaban en diversas organizaciones no gubernamentales, institutos académicos y universidades desarrollaron algunos años antes de la adopción oficial del proyecto por parte del Ministerio de Justicia un intenso trabajo orientado a producir información teórica básica para la discusión pública de estos temas y lograr afinar los diagnósticos y consensos necesarios que permitieran hacer viable, tanto desde una perspectiva técnica como política, el impulso por una reforma de carácter estructural al sistema de justicia criminal. Todo este trabajo no fue producto del azar sino que de una estrategia y planificación orientada a poner en el debate público la necesidad de reformar radicalmente el sistema de justicia criminal chileno e involucrar en ese mismo debate a actores importantes en las políticas públicas en el área (autoridades de gobierno, legisladores, académicos, miembros del sistema judicial, abogados relevantes de la comunidad legal, etc.). Con todo, es necesario reconocer que la estrategia para llevar adelante este cambio por parte de distintos agentes de la sociedad civil en Chile se va construyendo en la medida en la que la idea de la reforma se va consolidando en distintos actores. No se trata de un proceso en el que todos sus pasos hayan sido objeto de un plan maestro inicial, sino que es más bien producto de los avances logrados en las diversas etapas de trabajo que permiten en el tiempo consolidar una alianza estratégica entre

⁷ El concepto de sociedad civil resulta muy problemático y no es mi intención realizar disquisiciones teóricas sobre ello. En este sentido Dakolias señala:

Sociedad civil es una entidad tremendamente diversa que está constituida por asociaciones cívicas que cubren objetivos, integrantes, formas institucionales y culturas organizacionales ampliamente diferentes. En consecuencia, resulta difícil generalizar acerca de la sociedad civil y el término no debe ser equiparado sólo con organizaciones no gubernamentales (ONGs). Algunas formas que la sociedad civil toma incluyen: ONGs, sindicatos, asociaciones de negocios, cuerpos religiosos, instituciones académicas, organizaciones estudiantiles, lobbies étnicos, grupos comunitarios, etc.

Véase, María Dakolias, *Legal and Judicial Development: The Role of Civil Society in the Reform Process*, en *Fordham International Law Review* n° 24, pág. 27, 2000 (traducción del autor).

Sin entrar al debate de fondo, para los efectos de este trabajo sostendré un concepto amplio de sociedad civil, entendiéndolo que ella esta conformada por personas e instituciones que no pertenecen o trabajan dentro del aparato estatal.

⁸ En la mayoría de los países de la región la reforma la idea de la reforma “nace” y ha sido promovida por autoridades de los gobiernos de turno o el parlamento, como por ejemplo en Argentina o Guatemala. En casos excepcionales, como Costa Rica, la reforma ha sido promovida fundamentalmente por el Poder Judicial.

distintas instituciones que se asocian para lograr el cambio del sistema de justicia criminal chileno.

Hay quienes han descrito este proceso como una estrategia de “Routine Policy-Making” (Realización de Políticas Públicas como Rutina). Así, de la Barra, al describir el proceso de reforma chileno, ha señalado que este corresponde a este tipo de estrategia. De la Barra describe la estrategia de la siguiente forma:

“Routine Policy-Making” se basa en presentar la reforma como un desarrollo técnico natural del derecho o como un simple reconocimiento de tendencias legales modernas. Esta estrategia considera el uso de expertos para sacar el tema fuera del debate público y así desarrollar borradores técnicamente depurados para ser presentados a la autoridad pública⁹

Creo que De la Barra comete un error cuando caracteriza la estrategia llevada adelante en Chile con un “Routine Policy-Making”. Me parece que en la reforma chilena un elemento identificable común con este tipo de estrategia es la existencia de un pequeño grupo de técnicos o expertos que participan en la promoción del cambio legal, pero una cosa es quienes participan en el proceso de reforma legal y otra muy distinta es la estrategia que adoptan para llevarla adelante. A diferencia del “Routine Policy-Making” en el caso chileno uno de los objetivos centrales de la estrategia seguida por los promotores de la reforma fue el “vender” la idea y la necesidad de la misma en forma abierta, de esta manera se podía transformar a la justicia criminal en un tema de debate y demandas públicas. En este sentido, por ejemplo, Riego ha sostenido que “En el caso chileno el mayor apoyo de la reforma ha venido desde fuera de la comunidad jurídica, por lo menos de sus componentes más tradicionales”, queriendo apuntar con ello que uno de los grupos que han apoyado con más fuerza han sido los medios de comunicación que públicamente han presionado a favor de la reforma.¹⁰ Por otra parte, la necesidad de la reforma se justifica por los grupos reformistas no sólo como consecuencia de demandas técnicas, sino centralmente como un cambio político o de adecuación del sistema de justicia criminal al ideario político del nuevo estado democrático chileno.¹¹ Estos dos elementos marcan una diferencia muy importante con el tipo de estrategia que De la Barra describe en su trabajo.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que las reformas legales han sido tradicionalmente concebidas en América Latina como problemas de orden técnico-jurídico o doctrinario, sin considerar las importantes implicancias políticas que significan los cambios legales en la vida social. Así, la ideología predominante en relación a la reforma del derecho procesal penal ha sido la de considerar la reforma como un problema de modificación de asuntos de orden técnico del fenómeno legal. Ha contribuido en esta estrecha concepción de los cambios legales la comprensión tradicional del proceso penal

⁹ Véase Rodrigo De la Barra, *Adversarial vs. Inquisitorial Systems: The Rule of Law and Prospects for Criminal Procedure Reform in Chile*, 5 Sw. J.L. & Trade Am. 323, 326 (1998).

¹⁰ Véase Cristián Riego, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, en *La Reforma de la Justicia Penal*, Cuaderno de Análisis Jurídico n° 38, Facultad de Derecho Universidad Diego portales, Santiago 1998, pág. 30.

¹¹ Esta idea de los reformadores se refleja luego en el mensaje firmado por el Presidente Frei con el que es enviado el proyecto de nuevo Código Procesal Penal al parlamento. En dicho mensaje el presidente destaca “La modernización del sector justicia en Chile ha sido definida, por el Gobierno que tengo el honor de presidir, como una política que tiende a adecuar el conjunto de las instituciones que participan en la administración de justicia a los procesos de desarrollo político y económico que ha experimentado Chile en las últimas décadas. “. Véase, Mensaje, ob. cit. pág. 1.

en la región como una disciplina muy formalista que básicamente se preocupa del estudio de reglas procedimentales, de los trámites y plazos regulados en los códigos. Un elemento característico del actual movimiento de reforma ha sido el intento por cambiar esta concepción limitada de los cambios legales, considerando para ello que el proceso penal y el sistema de justicia criminal forman parte de un sistema político social que también se verá afectado por la reforma.

La incorporación de esta dimensión política de la reforma tiene diversas manifestaciones. La primera de ellas en relación a los objetivos centrales del cambio. Desde esta perspectiva, la reforma es considerada como indispensable para adaptar o adecuar nuestro sistema de justicia criminal a los valores de un estado democrático de derecho. La segunda dimensión se manifiesta en el hecho de entender a la reforma como una manera de redistribuir poder en distintos órganos y agencias estatales. En otras palabras, “La reforma judicial es política, no en el sentido de tener preferencias partidistas, sino porque, al igual que la política, se trata de la asignación legítima de valores o acerca de quién obtiene qué, cuándo y cómo”.¹²

Como adelantaba al inicio de esta sección, el trabajo de las personas e instituciones de la sociedad civil que promovieron la reforma incorporó diversos pasos o etapas de trabajo. Una primera etapa en este proceso estuvo constituida por un período de toma de conciencia por parte de los promotores de la reforma acerca de la crisis que enfrentaba el sistema inquisitivo chileno y la existencia de alternativas y opciones de cambio del mismo. En este sentido, uno de los elementos de este proceso que contribuyeron a decantar un consenso en los diversos actores de la comunidad jurídica nacional para el cambio fue la elaboración de un conjunto de estudios empíricos que permitieron tener una aproximación a la realidad del funcionamiento del sistema que no se había dispuesto hasta el momento en Chile.¹³ Hasta antes de iniciarse el proceso de debate de la reforma los estudios empíricos disponibles acerca del funcionamiento del sistema de justicia criminal eran prácticamente inexistentes. Desde el punto de vista de los especialistas, el debate y la única información relevante era el análisis doctrinario o no contextual de los textos legales y del Código de Procedimiento Penal. Como resulta obvio este tipo de debate no permitía conocer de verdad como esas instituciones funcionaban en la práctica.

El contar con estudios empíricos que entregaran una imagen relativamente completa acerca del funcionamiento del sistema en la realidad constituyó una diferencia fundamental con anteriores procesos de reforma llevados adelante en Chile, ya que en general ellos no contaron con antecedentes empíricos que permitieran sustentar la

¹² Véase Linn Hammergren, *Quince Años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, en REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá 1999, pág. 18.

¹³ Buena parte de estos estudios y actividad académica se concentraron en los trabajos emprendidos por un grupo de académicos de la facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, la que desde el año 1991 inicio investigaciones empíricas y dogmáticas en el área. Uno de los trabajos más relevantes de esta primera etapa de trabajo es un estudio empírico y dogmático de evaluación crítica del proceso inquisitivo financiado por la Fundación Ford entre los años 1992 y 1994. Dicho estudio concluyó con la publicación de un dos volúmenes que generaron un gran impacto público y que fueron utilizados como base para construir la crítica al sistema inquisitivo en Chile. Dichos volúmenes son: Cristian Riego, *El Proceso Penal Chileno y Los Derechos Humanos Vol. I Aspectos Jurídicos*, Cuadernos de Análisis Jurídico serie especial n° 4, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago 1994, 166 páginas y María Angélica Jiménez, *El Proceso Penal Chileno y Los Derechos Humanos Vol. II Antecedentes Empíricos*, Cuadernos de Análisis Jurídico serie especial n° 4, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago 1994, 276 páginas.

necesidad de aprobación de las propuestas legislativas presentadas. A juicio de algunos actores relevantes en dichos procesos esta carencia constituyó uno de los factores que influyeron en el hecho de que los proyectos respectivos no se concretaran en reformas relevantes¹⁴.

Este trabajo de preparación de la reforma, además de convencer a los promotores de necesidad de la misma, permitió crear una capacidad técnica que tampoco se dispuso en procesos anteriores de cambio y que ha sido muy importante durante el desarrollo de todo el proceso de reforma. Así, comienzan a surgir equipos de personas que crecientemente disponen de conocimientos acerca del desarrollo de reformas procesales penales en otros países de la región y en otros continentes y conocimientos acerca de instrumentos y alternativas técnicas para el cambio del sistema procesal penal chileno.

Recogiendo el ambiente que comienza a generarse producto de la información que se obtiene con los primeros estudios en el área, la Corporación de Promoción Universitaria (CPU)¹⁵ decide abrir un programa de trabajo en materia de justicia criminal reorientando fondos disponibles de un proyecto entregado por USAID que no consideraba este tema como parte de su agenda.

Es así como la primera actividad pública en la que se plantea la necesidad de discutir una reforma estructural a nuestro sistema procesal penal fue un seminario internacional organizado por la Corporación de Promoción Universitaria en noviembre de 1992. Dicho seminario contó con la asistencia de los profesores argentinos Julio Maier y Alberto Binder, principales promotores del cambio procesal en la región a ese momento, permitiendo conocer a los asistentes -todos ellos actores relevantes de la comunidad jurídica nacional- el movimiento de reforma que se había iniciado en América Latina a partir de la década de los '80.¹⁶ Además, un panel completo del mismo fue dedicado al análisis de un diagnóstico crítico del sistema chileno preparado por el profesor chileno Cristián Riego.¹⁷ La estrategia de la CPU para la organización del seminario fue la de realizar un encuentro cerrado al público general, fuera de la ciudad de Santiago, en la cual se invitaron a cerca de 60 personas consideradas actores claves en el sistema legal chileno y que se proyectaba podían tener liderazgo en promover reformas legislativas.

¹⁴ En este sentido Waldo Ortuzar, *Historia de las reformas al Código de Procedimiento Penal*, en REVISTA DE DERECHO Nº 186, Universidad de Concepción, Concepción 1989, págs. 9 a 16.

¹⁵ La Corporación de Promoción Universitaria es una de las ONG más antiguas del país, que a partir de fines de los años '80 desarrolló un importante trabajo en materia de capacitación, gestión y política judicial, contando para ellos con un proyecto financiado por la USAID. El prestigio adquirido en el desarrollo de sus distintos programas de trabajo permitió que esta institución tuviera una amplia llegada al mundo judicial y al poder ejecutivo. El Director del Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial entre los años 1991 a 1996 fue Juan Enrique Vargas quien cumplió un rol central en el desarrollo del proyecto de reforma procesal penal. Un resumen del trabajo realizado por CPU en el proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial puede revisarse en la memoria del mismo. Véase, Memoria del Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial, Centro de Desarrollo Jurídico Judicial Corporación de Promoción Universitaria 1996, 39 páginas.

¹⁶ Las ponencias y presentaciones de este seminario fueron publicadas en el libro: VV.AA, *Reformas Procesales en América Latina: la Oralidad de los Procesos*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1993, 298 páginas.

¹⁷ Véase Cristián Riego, *Aproximación a una Evaluación del Proceso Penal Chileno*, en *Reformas Procesales en América Latina: la Oralidad de los Procesos*, Santiago 1993, págs. 261 a 288.

Como consecuencia del éxito de este seminario en términos del impacto de las ideas que allí fueron discutidas y con la idea de promover y continuar la discusión del tema en Chile, la Corporación de Promoción Universitaria crea el "Foro de discusión sobre la oralidad de los procesos penales". El foro se constituyó como una instancia de reunión y discusión que funcionó durante el segundo semestre del año 1993 en forma permanente, a la cual estuvieron convocados miembros del poder judicial, académicos y abogados, grupo que representaba a las distintas opiniones relevantes en el tema en nuestro país dentro de la comunidad legal. El foro se reunió quincenalmente a discutir acerca de los principales problemas que el sistema enfrentaba y las posibles vías de superación de aquellos, para lo cual se contó con la elaboración de materiales para cada sesión y con la consultoría de expertos nacionales y extranjeros en cada una de ellas.¹⁸

El Foro permitió difundir ideas, compartir diagnósticos y afinar consensos acerca del estado actual del proceso penal chileno. Además, permitió la consolidación de relaciones entre la CPU y otras organizaciones de la sociedad civil, en donde destaca la participación de representantes de la Fundación Paz Ciudadana¹⁹ por el rol que jugará esta institución en las etapas posteriores de desarrollo de la reforma en Chile.

Dentro del contexto del trabajo del foro se realizó, en octubre de 1993, un seminario internacional que tuvo por objeto discutir el proyecto de ley que pretendía reinstalar al ministerio público en primera instancia, proyecto cuya tramitación se encontraba pendiente en esa fecha.²⁰ Este seminario tuvo un fuerte impacto público ya que se llegó a la conclusión por parte de los distintos expositores y asistentes que sólo una reforma radical al sistema podía superar los problemas que lo aquejaban. Incluso un ministro de la Corte Suprema concluyó en sus comentarios calificando al procedimiento vigente, particularmente su etapa de instrucción, como un sistema en "colapso total"²¹. De otra parte, la organización de este seminario permitió el desarrollo de una alianza estratégica de trabajo entre la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana. Así, recogiendo los consensos alcanzados hasta el año 1993 en el foro, en

¹⁸ El Foro se reunió finalmente en nueve ocasiones entre agosto de 1993 y enero de 1994 discutiéndose temas tales como una evaluación general del funcionamiento de la justicia criminal chilena, principios generales del juicio oral y aspectos orgánicos del mismo, régimen de prueba, sistemas de instrucción criminal, selectividad y discrecionalidad y rol del ministerio público. Las actas del Foro y los materiales de discusión utilizados en cada sesión de trabajo se encuentran en manos del autor.

¹⁹ La Fundación Paz Ciudadana, creada el año 1992, ha trabajado desde su nacimiento temas relacionados con la violencia y la administración del sistema de justicia criminal. Sus vinculaciones son más bien con los sectores conservadores y empresariales de la sociedad chilena, teniendo un importante acceso a los distintos medios de comunicación social. Una revisión de los objetivos, filosofía y proyectos llevados adelante por la Fundación Paz Ciudadana pueden verse en, 10 años Fundación Paz Ciudadana, Enero 2002. Puede además revisarse su página web: www.pazciudadana.cl

²⁰ Antecedentes sobre este proyecto pueden revisarse en Tito Solari, *Ministerio Público (antecedentes y Anteproyecto)*, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso n° XV, 1993-1994, págs. 403 a 458. Una revisión crítica del mismo puede verse en Alberto Binder, *Comentario*, en Revista de Ciencias Penales tomo XL n° 1, 1990-1993, págs. 174 a 191.

²¹ Véase la opinión del Ministro de la Corte Suprema Mario Garrido en, *El Sistema de Indagación Penal está en Total Colapso*, EL MERCURIO, 8 de octubre de 1993, C1 y C8.

enero de 1994 ambas instituciones suscriben un convenio destinado a la elaboración de una propuesta de nuevo Código de Procedimiento Penal.²²

Los presupuestos sobre los cuales ambas instituciones diseñan su programa de trabajo fueron básicamente: el entender el trabajo para la reforma como un asunto de carácter multidimensional, es decir, que no sólo involucrara cambios de carácter jurídico procesales, sino que también el desarrollo paralelo de una serie de dimensiones; concebir el trabajo técnico con la mayor excelencia académica, sin perjuicio de lo cual se buscaba proponer un proyecto realista que tomara en consideración las diversas variables de la realidad social y política del país; realizar un trabajo abierto a la comunidad que permitiera la participación activa de los distintos actores sociales, en especial de los miembros de la comunidad jurídica y política nacional; reconocer que todo el trabajo estaba destinado a ser recogido por las autoridades públicas por lo que necesariamente se debían considerar los objetivos y prioridades de éstas; y, finalmente, asumir que la reforma procesal era sólo uno de los ámbitos del sistema penal que requerían un cambio profundo, sin perjuicio de la cual se lo estimaba prioritario en una primera etapa de trabajo.

Sobre esta base se estableció un cronograma de trabajo, cuya finalización se programó para el mes de diciembre de 1994 con la entrega del borrador final de anteproyecto de ley y los informes de los estudios complementarios de éste a las autoridades públicas.²³ Cabe señalar que la idea original de esta alianza no era generar un anteproyecto que efectivamente pudiera transformarse en un nuevo código procesal penal, sino más bien era generar propuestas concretas para intensificar el debate público acerca de la necesidad de la reforma. Por eso mismo, parte importante del trabajo planificado con la suscripción del convenio era el de trabajar con sectores de la prensa para sensibilizarlos acerca de la necesidad del cambio, según veremos luego.

El trabajo originalmente planificado sufrió un avance de trascendental importancia, ya que producto a la gran coincidencia en los diagnósticos y propuestas realizadas, como asimismo por éxito de la estrategia comunicacional y política desarrollada en forma paralela, el Ministerio de Justicia convocó públicamente a las instituciones gestoras del proyecto con el objetivo de establecer una relación tripartita encargada de llevar adelante el proceso de reforma. Así, a partir de agosto de 1994 la iniciativa de CPU y Paz Ciudadana adquirió carácter gubernamental. La incorporación del gobierno importó formalizar su voluntad política por la reforma. En lo que respecta a las modalidades de trabajo, esta incorporación significó el ingreso de miembros o representantes del gobierno a los diversos equipos que estaban desarrollando el proyecto. Así, un proceso de cambio que se gesta originalmente como una iniciativa privada adquiere fuerza y se transforma en una iniciativa oficial del gobierno, transformándose luego en la principal política pública del mismo en el área de la justicia.

Debe llamarse la atención que una vez que el gobierno decide incorporarse y asumir como propio el trabajo avanzado para la reforma no lo hace excluyendo a las

²² Véase, Proyecto de Trabajo para Reformar al Código de Procedimiento Penal, Corporación de Promoción Universitaria y Fundación Paz Ciudadana, documento no publicado de 9 páginas en poder del autor.

²³ La propuesta de anteproyecto de ley fue publicado en enero de 1995. Véase Ministerio de Justicia, Fundación Paz Ciudadana y Corporación de Promoción Universitaria, Propuesta Anteproyecto Nuevo Código de Procedimiento Penal, enero 1995, 140 páginas.

instituciones no gubernamentales que lo habían promovido, sino que asociándose con ellas y dándoles un espacio protagónico en la gestión del proyecto.

Esta asociación funcionó efectivamente como tal gracias a la constitución de diversas instancias de trabajo en la cual los gestores de todas las instituciones involucradas participaban en la toma de decisiones.²⁴ Esto nos lleva al análisis del próximo tema que constituye una característica propia del trabajo llevado adelante en el caso de la reforma chilena, la complejidad en las dimensiones e instancias de trabajo generadas para la gestión del proyecto.

3.- Las Distintas Instancias de Trabajo por la Reforma y las dimensiones abarcadas:

Desde sus inicios, el trabajo emprendido para llevar adelante la reforma en Chile supuso la creación de distintas instancias de trabajo destinadas al cumplimiento de objetivos diversos, aún cuando todos ellos orientados a la consecución de un mismo fin. A su vez, dichas instancias de trabajo incluían varias dimensiones del mismo. Ellas involucraban no sólo la dimensión técnica legal que había sido la propia de reformas legales en Chile hasta ese entonces.

A continuación revisaré estas distintas instancias y dimensiones de trabajo de la reforma.

3.1.- Instancias de trabajo por la reforma:

Durante la etapa de diseño y formulación de proyectos legislativos, las instancias formales que asumieron las diversas responsabilidades en el trabajo que involucró el proceso de reforma fueron básicamente tres: “El Foro”, “El Equipo Técnico” y el “Grupo de Coordinación”. En lo que sigue revisaré la composición y funciones de cada una de estas tres instancias que permiten graficar la complejidad de la estrategia llevada adelante para promover la reforma procesal penal chilena.

- **El Foro:** "El Foro para la reforma procesal penal", fue la principal instancia de trabajo, continuadora del foro formado en 1993, pero ampliando el número de sus integrantes, mediante la incorporación activa de los asesores del Ministerio de Justicia, de un grupo importante de ministros de la Corte Suprema en representación oficial de ésta, académicos, representantes de institutos de estudios legislativos de las distintas bancadas políticas y abogados. Este Foro estuvo integrado por más de 60 miembros, los cuales asistieron en forma periódica a las reuniones de trabajo programadas con frecuencia, por lo general, quincenal.²⁵

Las principales funciones del Foro fueron las de dar las orientaciones generales para la redacción de los anteproyectos de ley y, una vez redactado estos, proceder a la revisión detallada de cada uno de ellos. Para estos efectos, varios de sus miembros

²⁴ Una versión periodística y más resumida de lo descrito puede revisarse en , *La Reforma Judicial: El Gran Cambio del Siglo XXI*, La Hora, 23 de Enero de 1998, págs. 2 a7.

²⁵ Un Listado de las personas que participaron en el Foro puede encontrarse en el Mensaje del Proyecto de Código Procesal Penal.

redactaron informes sobre las distintas materias abordadas expresando sus opiniones al respecto.

En definitiva, se esperaba que el Foro cumpliera, junto con el rol de testear los avances técnico-legales del proyecto, el rol de convertirse en una instancia de legitimación de las propuestas en actores relevantes de la comunidad legal y una oportunidad de sensibilización y convencimiento de sus integrantes acerca de las propuestas que se generaban. El Foro permitía, además, a quienes se encontraban a cargo del desarrollo de los aspectos específicos del proyecto, dimensionar en qué materias era posible realizar avances más significativos y en cuáles había que hacer avances más modestos para no quebrar consensos.

- **El Equipo Técnico:** El Equipo Técnico, fue un equipo de trabajo integrado en un primer momento por cuatro especialistas²⁶ y luego por cinco²⁷, cuya principal función fue la redacción concreta del articulado de los proyectos de ley que integran la reforma. Para estos efectos se tuvieron especialmente presentes las discusiones sostenidas en el Foro como se ha señalado. En concreto, a este equipo le correspondió el diseño técnico legal del nuevo sistema, lo que se traduce en la redacción de los proyectos legislativos que conformaron el paquete de reforma. Entre ellos estuvo la redacción del anteproyecto de nuevo Código Procesal Penal, el anteproyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, el anteproyecto de reformas al Código Orgánico de Tribunales y el anteproyecto de leyes adecuatorias del sistema jurídico nacional a la reforma procesal penal.

Los integrantes del equipo técnico fueron contratados con dedicación de media jornada durante todo el año 1994 y una parte importante de 1995 con el objetivo de cumplir su función. Uno de sus integrantes cumplió el rol de director y otro el de secretario del mismo, asumiendo en atención a sus funciones un trabajo de mayor dedicación que la media jornada.

Durante el desarrollo del trabajo del equipo técnico, éste contó con asesorías permanentes y temporales de expertos nacionales y extranjeros. Dentro de ellas destaca la asesoría prestada por el jurista argentino Alberto Binder quien contribuyó decisivamente en la formulación de las pautas generales de la reforma y en el desarrollo de una metodología de trabajo para el equipo técnico.²⁸

- **Grupo de Coordinación:** El Grupo de Coordinación estuvo integrado por los representantes de la Corporación de Promoción Universitaria, la Fundación Paz Ciudadana y el Ministerio de Justicia y por el director del Equipo Técnico.²⁹ A esta instancia le

²⁶ Los miembros fueron: Cristián Riego su director; María Inés Horvitz, Jorge Bofill y Mauricio Duce su secretario. Se trata de un grupo de abogados jóvenes, todos menores de 35 años, con experiencia académica y profesional.

²⁷ Con la incorporación del Ministerio de Justicia se integró al trabajo del equipo Raúl Tavorari.

²⁸ Una explicación de la metodología de trabajo del equipo técnico y su relación con el foro puede verse en Mauricio Duce, *Las Salidas Alternativas y la Reforma Procesal Penal Chilena*, en *La Reforma de la Justicia Penal*, Cuaderno de Análisis Jurídico n° 38, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1998, págs. 171 a 263.

²⁹ Una característica de este grupo es que todos ellos eran también menores de 40 años al momento de iniciarse la reforma. Todos también eran abogados, aún cuando ninguno dedicado al ejercicio de la profesión.

correspondió la planificación del trabajo en sus distintas dimensiones: técnico-legislativa, comunicacional, político; la adopción de las decisiones de estrategias a seguir en estas distintas áreas; la evaluación periódica de los productos obtenidos por el Foro y el Equipo Técnico y otras instancias de trabajo; y, la coordinación del trabajo técnico procesal con el resto de las dimensiones contenidas en el trabajo para la reforma.

El trabajo coordinado de estas tres instancias permitió que en el curso de 1995 se concluyera la redacción de casi todos los proyectos de ley y los distintos estudios técnicos que justificaban los diseños contenidos en esos proyectos.

En la medida en que el proceso de discusión de la reforma fue entrando en su dimensión político-legislativa, la estructura inicial de trabajo recientemente descrita - orientada fundamentalmente a la producción de los textos normativos y a la generación de consensos básicos en torno a los mismos- fue cediendo espacio a una nueva estructura de trabajo que se centralizó en el Ministerio de Justicia, particularmente en la División Jurídica. En la medida que la complejidad del proyecto y las tareas pendientes fueron crecientes el Ministerio de Justicia se vio en la necesidad de crear una estructura de trabajo específica que pudiera hacerse cargo de las mismas. Así, se creó -por medio del Decreto Supremo 210 del 2 de marzo de 1998- la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Dicha unidad fue creada con el objetivo de cumplir con el seguimiento legislativo de los proyectos de reforma y la planificación para la implementación del cambio.³⁰ Si bien es cierto buena parte de los técnicos que intervinieron en las etapas anteriores del proceso siguieron trabajando, por regla general como asesores externos de la Unidad Coordinadora, ésta significó la creación de un equipo nuevo de trabajo que asumió una parte importante de las labores pendientes como asimismo de las responsabilidades generales del proyecto. De esta forma es posible identificar que en la medida que se consolida un equipo en el Ministerio de Justicia, la participación que originariamente tienen las instituciones gestoras del proyecto disminuye en forma proporcional. Esta situación llevó a que en un momento avanzado del proceso de reforma la conducción del proceso de cambio legislativo haya sido llevado en forma casi exclusiva por el Ministerio de Justicia, aún cuando se haya seguido reconociendo públicamente el carácter tripartita del proyecto y ocasionalmente se reúnan los gestores originales del mismo.

En la etapa final de implementación de la reforma este esquema ha cambiado nuevamente ya que el trabajo se ha pasado fundamentalmente a las instituciones que tienen la responsabilidad de implementarse o realizar cambios a su estructura para el funcionamiento del nuevo sistema, excluyéndose de este trabajo a las organizaciones de la sociedad civil que participaron en las etapas anteriores del proceso de cambio.

Para efectos de mantener un trabajo coordinado entre las diversas instituciones en esta nueva etapa de desarrollo de la reforma, se creó un nuevo equipo de trabajo. Así, la reforma al Código Orgánico de Tribunales estableció en su artículo 6° transitorio la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, la que tiene por función “realizar los estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la reforma procesal penal”. Dicha Comisión se integra con representantes del Ministerio de Justicia (El Ministro de Justicia quien la preside y su

³⁰ La unidad coordinadora se constituyó también en un equipo multidisciplinario de trabajo que contó con integrantes abogados, expertos en computación, arquitectos y economistas.

subsecretario), la Corte Suprema (su Presidente y un Ministro designado por el pleno de la misma), el Ministerio Público (el Fiscal Nacional y un Fiscal Regional elegido por el Consejo del Ministerio Público) y el Presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados. Además, cuenta con un secretario ejecutivo designado por la Comisión y un equipo de profesionales de apoyo.

Este nuevo escenario de trabajo de la reforma, entregado al desarrollo de cada una de las instituciones, ha generado un aislamiento y pérdida de protagonismo de las organizaciones no gubernamentales originalmente involucradas en el proceso y también una pérdida importante de protagonismo del Ministerio de Justicia en la conducción general del proceso. Esto ha sido una crítica al desarrollo de la reforma debido a que las instituciones tienden a privilegiar sus intereses particulares en el proceso de implementación más que los generales de la reforma.³¹ Lo que ha ocurrido en esta etapa de desarrollo de la reforma es que las instituciones han desarrollado capacidad técnica y cierto espacio de legitimidad política que ha permitido que desarrollen sus propios programas de trabajo con espacios importantes de autonomía y muchas veces falta de coordinación. En ese escenario, uno de los problemas es que dichos programas miran en muchas ocasiones satisfacer los intereses propios de cada institución por sobre los intereses generales del proceso de reforma. Es ahí donde se ha echado de menos una fuerza externa a las propias instituciones que las presione a tener mayor coordinación y a compartir algunos objetivos comunes en el proceso de puesta en marcha distintos a los intereses corporativos propios. Ese rol que históricamente cumplió el Ministerio de Justicia ha sido dejado de lado, en buena medida como consecuencia de su propia pasividad.

3.2.- Dimensiones del Trabajo por la Reforma:

Las reformas legales han sido tradicionalmente monopolio de abogados y expertos legales en la región. La cultura generada por el sistema inquisitivo ha dificultado que personas ajenas a la profesión legal accedan y comprendan a cabalidad el funcionamiento del sistema y, consiguientemente, que se involucren en la formulación de cambios al mismo. Una consecuencia de esta situación es que las reformas al proceso penal han sido realizadas mayoritariamente por abogados usando las herramientas tradicionales disponibles en la disciplina legal (básicamente la dogmática). Es por esta razón que una explicación posible al impacto limitado de reformas previas en la región en la materia está probablemente vinculada con el hecho de que otros aspectos relevantes que importan los cambios legales no fueron considerados ni el diseño ni en la implementación de esas reformas.

Una tendencia muy significativa del movimiento actual de reforma es que representa un cambio sustancial de esta concepción, ya que la idea ha sido la de entender a la reforma como un proceso de carácter multidisciplinario. Es decir, un proceso que requiere para su éxito la integración de equipos de trabajo compuestos por profesionales de distintas disciplinas fuera del mundo jurídico, tales como ingenieros, economistas, arquitectos, psicólogos, periodistas, expertos organizacionales, etc. Este elemento ha representado una novedad en la forma que tradicionalmente se han formulado los

³¹ Una visión crítica al rol jugado por el Ministerio de Justicia en esta última etapa de la reforma puede revisarse en Andrés Baytelman (redactor), Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002, págs. 105 a 107.

proyectos de reforma legal en la región, aún cuando probablemente no ha tenido la profundidad requerida en cada uno de los países. En este contexto, la multidimensionalidad del proceso de reforma me parece haber sido especialmente relevante en el diseño chileno.

En lo que sigue revisaré muy someramente algunas de estas otras dimensiones emprendidas en el trabajo de reforma chileno que permiten mostrar en forma más concreta lo afirmado.

En primer término se encuentran los aspectos de diseño administrativos y organizacionales de las instituciones que participarían en el nuevo sistema. La estructura y requerimientos del nuevo sistema procesal penal importaban la necesidad de rediseñar por completo el funcionamiento y gestión de los tribunales del crimen que presentaban formas deficitarias de organización y distribución de la carga de trabajo que las hacían incompatibles con los objetivos previstos para la reforma.³² Lo mismo ocurrió respecto a la creación del ministerio público y la defensa penal, organismos no existentes hasta ese momento que, por tanto, requerían ser dotados no sólo de los mecanismos legales que le permitan actuar en los procedimientos penales, sino que también del diseño e implementación de la infraestructura humana y material necesaria para su adecuado funcionamiento.

Estrechamente vinculado a esto se encontraba la necesidad de realizar estudios paralelos que permitieran precisar con la mayor determinación posible el impacto económico que el nuevo sistema involucraría. Esto suponía, a la vez, determinar con alguna precisión el flujo y carga de trabajo que tendría el nuevo sistema como paso previo para determinar las necesidades de infraestructura del mismo.

Sobre la base de estas necesidades, se diseñó un esquema de trabajo para generar la información necesaria en materia organizacionales (¿Cómo estructurar las nuevas instituciones del sistema?) y económicas (¿Cuánto costaría una reforma de este tipo?). Dicha dimensión se tradujo en la constitución de varios equipos interdisciplinarios de trabajo que prepararon diversos estudios de sustento de la reforma. Así, se elaboraron consultorías en el ámbito organizacional para definir qué tipo de organización que, desde el punto de vista de la administración moderna, podría resultar más idónea para satisfacer los objetivos de la reforma y la dinámica propia de las instituciones del mundo judicial.³³ Junto con lo anterior se diseñó un software computacional inédito en materia judicial que permitió simular el funcionamiento del nuevo sistema con detalle en cada uno de sus etapas y en diversos escenarios de disponibilidad de recursos en las distintas instituciones. A partir de este software, que fue preparado sobre la base de información empírica disponible a la época, se pudo determinar la cantidad de fiscales, defensores y jueces requeridos para funcionar dentro de parámetros definidos como óptimos.³⁴ Luego, se realizó un estudio para determinar una posible distribución de tribunales y fiscalías, el que

³² Una visión acerca de la magnitud de los cambios en materia de administración de tribunales puede revisarse en Juan Enrique Vargas, *Organización y Funcionamiento de los Tribunales en el Nuevo Sistema Procesal Penal*, en *Nuevo Proceso Penal*, Editorial Jurídica Conosur, Santiago 2002, págs. 333 a 381.

³³ Dentro de estos puede verse: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, *Diseño Organizacional del Ministerio Público y Tribunales del Crimen*, 1995, 38 págs. y anexos.

³⁴ Fundación Paz Ciudadana, *Sistema de Simulación de la Reforma Judicial*, Santiago 1996, 108 págs.

incorporaba diversas variables como acceso, movilización, flujo de causas, distribución preexistente de tribunales, etc.³⁵

A esta altura del desarrollo de la reforma, se hacía indispensable saber los costos que tendría el nuevo sistema, por lo mismo se realizaron también estudios de evaluación del costo del sistema de justicia criminal inquisitivo y de los costos del sistema propuesto en la reforma. El contar con información acerca del costo de ambos sistemas permitió la realización de un estudio de costo-beneficio de la reforma (rentabilidad social), indispensable para justificar políticamente la prioridad del proyecto frente a otros proyectos en áreas que podrían producir mayor impacto social que la reforma. En dicho estudio se establecía que la reforma generaba una rentabilidad social importante que el sistema inquisitivo no era capaz de generar ni aún con un aumento de recursos equivalente a lo que se podría invertir en el nuevo sistema.³⁶

Como se puede apreciar con este breve repaso, se hizo un esfuerzo muy importante de justificación y sustento de los cambios legales propuestos que permitió un trabajo multidisciplinario inédito en Chile para el desarrollo de reformas de este tipo y que ha sido tomado con posterioridad en Chile como modelo para posteriores propuestas de reforma legal (por ejemplo en los estudios de reforma del sistema de medidas alternativas a las penas privativas de libertad o en materia de tribunales de familia). En mi impresión, la fundamentación económica -organizacional del proyecto fue tan potente en relación a otros proyectos del área legal que esto hizo que las autoridades de hacienda no tuvieran posibilidades reales de objetar el mayor gasto que significaba la reforma. Ello que fue muy positivo para el desarrollo de la misma pero a su vez tuvo un aspecto negativo que debe destacarse. En mi opinión, el proyecto fue presentado a las autoridades de hacienda con un porcentaje superior de los recursos efectivamente requeridos sobre la base de que dichas autoridades, por política de ajuste habitual, reducirían un porcentaje del monto solicitado. La idea era que dicha rebaja no afectara la adecuada ejecución del proyecto. Sin embargo, debido a que la justificación técnica del mismo fue tan contundente la rebaja no se produjo, con lo que en definitiva se entregaron más recursos que los que efectivamente eran indispensables para llevar adelante el proceso. Esto se ha traducido en que el nuevo sistema ha impuesto estándares, por ejemplo en materia de infraestructura, que han encarecido en forma importante el proceso de cambio sin que haya sido estrictamente indispensable el gasto en toda su magnitud.

Un segundo aspecto que cubrió el trabajo de preparación de la reforma fue la estrategia comunicacional para posicionarla en la opinión pública. Por lo mismo, se consideró indispensable destinar importantes esfuerzos por poner en conocimiento a los distintos actores de la comunidad jurídica, como asimismo de la sociedad en general, las ideas matrices que integraban la propuesta de cambio. Para el cumplimiento de dichos

³⁵ Este estudio fue realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso.

³⁶ Fundación Paz Ciudadana, Reforma Procesal Penal, Análisis Costo-Beneficio, Santiago 1996, 138 páginas. Una versión muy resumida puede encontrarse en, *Persiguiendo la Eficiencia Judicial*, El Mercurio 5 de abril de 1996, página D 3. En este último texto se afirma que el costo promedio por delito investigable bajaría de US\$ 721 en el sistema antiguo a US\$ 548 en el nuevo, básicamente gracias a la introducción de mecanismos de selección y racionalización de la carga de trabajo contemplados en la reforma. Además, se indica que la reforma establecería un sistema un 53% más barato desde el punto de vista fiscal que el antiguo si ambos sistemas investigaran el mismo número de delitos en forma “adecuada”. Si se agregan a ese cálculo costos de imputados, víctimas y abogado defensor, el ahorro subía a un 64%.

objetivos se diseñó y ejecutó una política de difusión pública, a través de distintos medios de comunicación social, especialmente prensa escrita, por medio de la publicación periódica de artículos de opinión que justificaban la necesidad de la reforma o explicativos de los principales cambios que ésta involucra. Cabe destacar que fue un elemento clave en esta estrategia el hecho que la Fundación Paz Ciudadana fue creada por el director del diario El Mercurio, Agustín Edwards, considerado el medio de comunicación escrita más influyente en Chile y asociado a una cadena de diarios a nivel nacional y regional. Así, se contó con el apoyo de El Mercurio quien se transformó en un difusor importante de la reforma. A la fecha El Mercurio ha mantenido una posición de apoyo y promoción de los avances de la reforma que ha sido muy importante en el proceso de implementación de la misma. Debe señalarse que si bien la publicación en los medios de comunicación tenía un impacto general, uno de los objetivos concretos de ella era generar conciencia en los sectores más influyentes en la toma de decisiones acerca de la necesidad de la reforma, política que resultó bastante exitosa. La difusión más masiva de la reforma, en cambio, todavía constituye una tarea pendiente y cuya falta ha constituido un problema para la adecuada comprensión de las nuevas instituciones en las regiones donde ya se ha puesto en marcha.

De la misma forma fueron diseñados y ejecutados varios programas de difusión a nivel regional en colaboración con el Instituto de Estudios Judiciales, los Colegios Regionales de abogados y distintas instituciones académicas a lo largo del país. Esto se tradujo que durante los años 1994-1995 se organizaran decenas de seminarios en distintas regiones del país en los que viajaban actores involucrados en el diseño técnico de la reforma y participaban con los miembros de la comunidad jurídica local en una presentación del proyecto y discusión de sus contenidos.

Junto con la dimensión comunicacional, se hizo indispensable generar una estrategia de consolidar apoyos y sumar actores en el proceso de reforma. Desde sus inicios las instituciones gestoras definieron que la reforma no era propiedad exclusiva de ningún sector y que una manera importante de atraer y generar consensos necesarios para hacerla viable era por vía de sumar a la mayor cantidad de gente al “barco” de la reforma procesal penal. Es por estas razones que también se diseñó una dimensión de trabajo o actividad política de sensibilización a diferentes niveles. En este contexto, los integrantes del Grupo de Coordinación sostuvieron reuniones con diversas instituciones gubernamentales y privadas con el objetivo de sensibilizarlas en la materia, destacan en ese sentido varias reuniones con bancadas de los diversos partidos políticos del país, de gobierno y oposición. Además, se logró incorporar, con diversos niveles de participación, a instituciones pertenecientes a diversos estamentos relevantes dentro de la comunidad legal nacional, entre las que destacaron: la Asociación Nacional de Magistrados, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, el Instituto Chileno de Ciencias Penales, el Instituto Chileno de Derecho Procesal, el Centro de Estudios de Asesoría Legislativa, el Programa de Asesoría Legislativa, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, el Centro de Estudios del Desarrollo y otro conjunto de universidades.

Como se puede ver, desde el punto de vista de las dimensiones del trabajo por la reforma, el proceso chileno ha sido bastante abarcativo y la estrategia ha privilegiado la formación de consensos. Esto mismo hace que los proyectos definitivamente aprobados e implementados deben ser entendidos como producto de la construcción de un consenso y no como la imposición de una elite iluminada de técnicos. Esto constituye otra

característica distintiva del proceso de reforma chileno que pasaré a analizar en el punto siguiente.

4.- La Reforma como un Proyecto de Consenso: Compromisos y resistencias en torno a la reforma:

La diversidad de actores que han intervenido en la formulación y desarrollo de la reforma procesal penal en Chile, sumado al hecho que por la magnitud de los cambios propuestos resultaba indispensable contar con un amplio consenso político y técnico, se tradujo llevado a que la reforma se construyera sobre la base de un delicado consenso entre diversos actores, cada uno de los cuales contaba con distintos objetivos. La reforma, desde este punto de vista, es el producto de la confluencia de un conjunto diverso de intereses, muchos de los cuales aparecen como contradictorios entre si. Ahora bien, el hecho que la reforma se discutiera en un marco de consenso general no importa que no haya existido ni que existan hasta la actualidad grupos importantes de resistencia a la misma. Ambos aspectos, el consenso y las resistencias, serán el objeto de análisis de esta sección.

4.1.- El Consenso y los compromisos de la reforma

La necesidad de lograr consensos para hacer viable la reforma procesal penal en Chile obligó a desarrollar una estrategia de trabajo que, en términos generales, he tenido oportunidad de revisar. En el ámbito de la comunidad de especialistas dicho trabajo incluyó la sensibilización y convencimiento de los actores más relevantes por medio de foros y de la producción de información empírica acerca del sistema inquisitivo. A nivel más general, la estrategia incluyó una campaña comunicacional y de acercamiento y sensibilización a los distintos actores políticos.

En buena medida, un factor relevante en el convencimiento de los distintos actores fue los diversos grados de legitimidad que las instituciones gestoras pudieron ofrecer. Por una parte, se invocaba una legitimidad técnica en las propuestas. Los proyectos y proposiciones contaban con sustento técnico muy superior a la del promedio de otras reformas legales en el país. De otra parte, el hecho que la reforma fuera promovida por organizaciones no gubernamentales que la ofrecían a todos los sectores políticos sin discriminación daba mayor tranquilidad a los mismos acerca de las intenciones detrás de su ejecución. Finalmente, un factor muy importante era que tanto la CPU como FPC representaban sensibilidades muy diversas respecto a las aspiraciones de distintos sectores políticos y sociales acerca de los objetivos que debía cumplir un sistema de justicia criminal. CPU, por una parte, se asociaba más a sectores políticos progresistas cercanos al gobierno, en tanto FPC, se asociaba más a sectores conservadores pertenecientes a la oposición.

Riego ha descrito los diversos intereses de quienes apoyaban la reforma de una manera que resulta muy gráfica:

La reforma chilena es producto de la confluencia de un conjunto diverso de intereses, que incluso pueden ser vistos como contradictorios. De hecho, entre quienes apoyan la reforma se encuentran, por una parte, quienes buscan cambiar el actual sistema con el fin de mejorar su capacidad de contribuir a la seguridad pública y otorgar mayor protección a las víctimas de los delitos, junto con

*quienes, por la otra, intentan introducir estándares de respeto de las garantías individuales, controlar la actividad de la policía y reducir el uso de la prisión preventiva*³⁷

Este tipo de intereses cruzados atraviesan buena parte de las instituciones procesales concretas y los discursos y fundamentos que giran en torno a la reforma. En consecuencia, deben formar parte de la lectura con la cual uno debe aproximarse al estudio de la misma. Ello debido a que el consenso que se genera en un escenario de este tipo siempre pasa por el diseño de soluciones de compromiso, es decir, soluciones de transacción que dejan espacios amplios indeterminados que pueden ser interpretados y entendidos de distinta forma de acuerdo al punto de vista desde donde se les observe o desde los intereses que confluyeron.

Para comprender más claramente los alcances de la solución de compromiso es necesario revisar con un poco más de detalle las pretensiones que originalmente tenían los distintos sectores que apoyaron la reforma en relación a las posibilidades de la misma. En un primer extremo se encontraban los grupos más conservadores.³⁸ Para este grupo de personas un factor relevante de la reforma es que ésta podía asegurar de mejor forma la aplicación de sanciones penales por medio de racionalizar y modernizar la persecución penal. Se entendía que la reforma permitiría incrementar las posibilidades de que los delitos fueran esclarecidos y de que los culpables fueran castigados, todo lo cual constituiría un desincentivo para el aumento de la delincuencia. Así, el razonamiento era que la reforma aumentaría el riesgo de ser capturado, encausado y condenado y, en consecuencia, el delito debiera hacerse menos beneficioso desde un punto de vista económico.³⁹

El otro extremo estaba constituido por los grupos más progresistas. Dichos grupos apoyaban la reforma preferentemente debido a las garantías que ésta introducía. Para estos sectores el interés central de la reforma no era extender el uso del sistema penal sino más bien reducirlo. En general, estos grupos eran muy escépticos acerca de la utilidad del sistema penal como método para reducir la criminalidad y su principal expectativa era que la reforma contribuiría a reducir las expresiones más violentas y abusivas del sistema inquisitivo anterior.

Si bien es cierto esta descripción general puede dar cuenta de las expectativas originales de los distintos sectores que han apoyado la reforma es posible constatar que a diez años de discusión y trabajo en el área se han creado importantes zonas de coincidencia. Así, como describe Riego “El sector más conservador ha desarrollado un claro apoyo a la idea de la introducción de garantías básicas en el sistema” y luego señala “Al mismo tiempo, el sector más liberal, en especial los grupos académicos, se ha

³⁷ Cristián Riego, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, en ob. cit. pág. 31.

³⁸ Cabe precisar que cuando nos referimos a sectores conservadores o liberales ello no guarda estrictamente relación con la división política entre grupos de izquierda o derecha. Nuestra experiencia en la tramitación legislativa de los proyectos nos indica que hay tendencias conservadoras y liberales en materia procesal penal en ambos bandos del espectro político en nuestro país.

³⁹ En esta filosofía véase por ejemplo, Fundación Paz Ciudadana, Seguridad Ciudadana y La Reforma Procesal Penal, julio 1998, 16 páginas. Disponible en www.pazciudadana.cl/investiga/publicaciones/pdf_public/seguridad_ciudadana_y_la_rpp/seguridad_ciudadana_y_la_rpp.pdf (última visita en enero de 2003)

comenzado a generar una mayor preocupación por la eficiencia del sistema y por la necesidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas por seguridad”.⁴⁰

En este contexto, me parece que un ejemplo que da cuenta de una visión más compartida tanto por conservadores como liberales es el desarrollo de las políticas en materia de seguridad ciudadana. Demandas por un mayor aumento de la seguridad ciudadana de la población surgieron como un elemento que potenció el proceso de crítica al sistema anterior y, en esa medida, contribuyó al desarrollo de la reforma procesal penal. Originalmente la presión por la adopción de políticas en el área es patrimonio exclusivo de los sectores más conservadores, pero a poco andar se transforma en una aspiración compartida por todos los sectores políticos en Chile. Aún cuando esto me desvíe un poco del tema central me parece de interés detenerme muy brevemente en dar cuenta de este fenómeno el que también permite comprender mejor parte del medioambiente en el cual se ha desarrollado la reforma y de las demandas más complejas que actualmente se realizan a la misma.

La aparición pública del tema de seguridad ciudadana, vinculada al aumento de la delincuencia y al temor al delito, es un fenómeno relativamente reciente en Chile. Sólo a partir del proceso de transición democrática iniciado el año 1990 este tema comienza a perfilarse como un problema social relevante. Esto no quiere decir que con anterioridad no existieron problemas serios de delincuencia en Chile, sino que como problema social de alta visibilidad pública su construcción ha sido coetánea al proceso de transición democrática.⁴¹

A partir del gobierno encabezado por Patricio Aylwin, iniciado en marzo de 1990, la delincuencia comienza a surgir persistentemente en las encuestas de opinión pública como uno de los temas que causan mayor preocupación en la ciudadanía.⁴² Con distintos énfasis la seguridad ciudadana (la delincuencia) es mencionada dentro de los problemas más importantes de acuerdo a encuestas de opinión pública realizadas desde esa fecha.⁴³

⁴⁰ Véase Cristián Riego, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, ob. cit. pág. 33.

⁴¹ Jorge Mera desarrolla algunas hipótesis que pueden explicar el porqué la seguridad ciudadana no se constituyó en un tema central durante la última etapa del gobierno militar y sí al inicio de la transición. Por una parte, él señala que el cambio de paradigma de un gobierno autoritario, en el que el tema central es el orden, a uno democrático, que pone un mayor énfasis en las libertades ciudadanas, es un factor que debe ser considerado. De otra parte, sugiere que otro factor es el mayor control de la prensa que tuvo el régimen militar en comparación con la nueva administración democrática, lo que le permitió al mismo proyectar públicamente la imagen de orden deseada. Véase, Jorge Mera, *Seguridad Ciudadana, Delincuencia y Violencia*, en Sistema Penal y Seguridad Ciudadana, Cuadernos de Análisis Jurídico n° 21, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1992, págs. 19-20. A ello habría que agregar que la falta de solución a problemas políticos de mayor relevancia social en Chile durante ese período relegaron el tema de la delincuencia a un segundo plano. Otra alternativa es entender que el fenómeno de delincuencia sólo aparece como objeto de preocupación en Chile a partir del mejoramiento de indicadores sociales básicos proceso que se produce hacia fines de la década de los '80. Según este último argumento antes de ello la preocupación por la delincuencia sería una suerte de suntuario y por eso no se refleja con intensidad en las estadísticas.

⁴² Como consecuencia de esto el gobierno del Presidente Aylwin, en el mes de diciembre de 1991, impulsó con gran publicidad un amplio paquete de medidas orientadas a combatir los problemas de delincuencia y terrorismo. Véase, *Impulsan Amplias Medidas Legales contra Violencia*, EL MERCURIO, 10 de diciembre de 1991, A1.

⁴³ Así, los estudios anuales de percepción realizados por Centro de Estudios Públicos dan cuenta que durante todo el período comprendido entre los años 1990 y 2000, la delincuencia ha estado persistentemente dentro de las cuatro principales preocupaciones de la ciudadanía, siendo incluso en varios años la principal o segunda principal preocupación. Así, entre el año 1990-1994 la principal preocupación ciudadana en las respuestas

De esta forma la seguridad ciudadana aparece en el discurso y demandas de distintos actores relevantes de la vida nacional. La oposición política adopta el tema como uno de sus caballos de batalla en la crítica a la gestión de los gobiernos de la Concertación por la Democracia. La seguridad ciudadana se transforma en una plataforma de evaluación crítica del gobierno por parte de sectores opositores que catalogan la posición de éste como débil e ineficiente y a la vez en una plataforma de legitimidad política frente a la población por medio de un discurso duro contra la delincuencia.

Al poco tiempo el tema también se transforma en parte de la agenda pública del gobierno, aún cuando con distintos matices. Así por ejemplo, todos los discursos realizados por el presidente Frei durante su mandato en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional (21 de mayo de los años 1994-1999) incorporaron un capítulo específico en el que se refirió al tema. Lo mismo ha ocurrido con otras autoridades de gobierno quienes se refieren al tema con alguna persistencia en los medios de comunicación⁴⁴ o en seminarios y encuentros públicos.⁴⁵

Los programas de gobierno de los distintos candidatos a elecciones presidenciales incorporan iniciativas relativas a la seguridad ciudadana como parte relevante de sus propuestas de gobierno.⁴⁶ Sin embargo, las demandas en el área no sólo provienen de los sectores políticos sino que también de grupos empresariales y sociales.

En este medio ambiente, la seguridad ciudadana se transforma en una preocupación de todos los sectores de la sociedad, aun cuando con distintos énfasis en los tipos de respuestas requeridas para su solución. En todo caso, una de las respuestas que comienza a consolidarse por parte de los distintos sectores es la reforma procesal penal. En este sentido, incluso los sectores más asociados a la idea de debido proceso como los de gobierno, asumen la seguridad pública como un objetivo de la reforma.

recogidas por el CEP es la delincuencia con un promedio de 51% seguido luego por la salud con un 47%. Esto cambia entre el periodo 1995-1998 en donde la principal preocupación pasa a ser la pobreza, con un promedio de 48%, seguido luego por salud con un 38% y en tercer lugar por la delincuencia con un 37%. Finalmente en el periodo 1999-2000 el empleo ocupa el primer lugar con un promedio de 49%, seguido de la pobreza con un 46%, la salud con un 39% y la delincuencia con un 36%. La metodología concreta y los resultados de cada una de estas encuestas pueden ser obtenidas visitando la página web del CEP: [Http://www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

⁴⁴Así por ejemplo el caso de la Ministra de Justicia Soledad Alvear. Véase Soledad Alvear, *Políticas para un País más Seguro I*, EL MERCURIO, 7 de noviembre de 1998, A2 y Soledad Alvear, *Políticas para un País más Seguro II*, EL MERCURIO, 18 de marzo de 1999, A2.

⁴⁵Véase por ejemplo el discurso del ex-Ministro Secretario General de Gobierno, Jorge Arrate, en la inauguración del seminario "Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en América", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars, realizado en Santiago los días 6 y 7 de mayo de 1999 (mimeo en poder del autor).

⁴⁶Un ejemplo es la última elección presidencial del año 1999. Al respecto véase los programas de gobierno presentados por los dos principales candidatos a la presidencia Ricardo Lagos y Joaquín Lavín. Véase RICARDO LAGOS, *MI IDEA DE PAÍS*, Santiago 1999, págs. 71 a 77 y Joaquín Lavín, *60 Soluciones Concretas*, soluciones 9 a 15, págs. 9 y 10. En términos generales sobre este tema véase, *Ofertas, Ofertitas y Ofertones*, EL MERCURIO, 17 de octubre de 1999, D20 y, *Seguridad Ciudadana: ¿Quién da más?*, LA TERCERA, 23 de agosto de 1998.

Más allá de las reales posibilidades de la reforma procesal penal para mejorar substantivamente los problemas de seguridad ciudadana en Chile⁴⁷, lo que interesa destacar en este punto es que en el discurso público ella se transformó en una de las respuestas institucionales más fuertes frente a las demandas ciudadanas en materia de seguridad tanto por sectores de gobierno como de oposición. Esto representa uno de los desafíos más complejos que debe enfrentar la reforma en su funcionamiento práctico.

El ejemplo de la reforma procesal como respuesta de consenso frente a demandas de la opinión pública demuestra que es difícil mantener una categorización estricta de las razones por la que cada grupo apoya la reforma. Resulta difícil en la situación actual caracterizar dichos apoyos en dos polos extremos. Más bien, la reforma se equilibra en un cierto espacio de ambigüedad. Esto se explica ya que el acuerdo detrás de la reforma entre los distintos actores que la han apoyado es de carácter general. Como destaca Riego “El acuerdo básico no es ciertamente acerca de la orientación futura del sistema penal, sino acerca de la construcción de un sistema en el que esa discusión se pueda dar de un modo abierto y constructivo”.⁴⁸ Con todo, eso deja abierto igualmente dudas acerca de cómo se satisfarán expectativas tan distintas a futuro con la reforma o la posibilidad que en ambos extremos se genere frustración con los resultados concretos que se obtengan.

4.2.- Las resistencias en contra de la reforma

No obstante los importantes niveles de consenso articulados en el trabajo por la reforma al proceso penal en Chile, este no constituye consenso monolítico, sino que ha generado también importantes resistencias por parte de distintos sectores. Un proyecto de la magnitud del que se está analizando pareciera no poder realizar sin tener que superar oposición y resistencia de muchos sectores.

Las principales resistencias al proyecto de reforma provinieron, al igual que en otros países de la región, no de la sociedad civil organizada, ni del gobierno, ni del poder legislativo, sino de la propia comunidad jurídica. La comunidad jurídica latinoamericana, y la chilena en específico, se caracterizan por un nivel de conservadurismo muy importante. Alberto Binder ha descrito la cultura legal interna generada alrededor del sistema inquisitivo como tremendamente reacia al cambio y la innovación.⁴⁹ En ese escenario, no es de extrañar que la principal resistencia en los primeros momentos de desarrollo de la reforma haya provenido de sectores académicos vinculados al procesalismo tradicional en Chile y de algunos sectores del Poder Judicial (tanto de jueces de distinta categoría como de funcionarios judiciales).

Las causas de la resistencia a la reforma son variadas y de difícil explicación. Además del aspecto general de la cultura legal interna de los miembros de la comunidad jurídica es posible mencionar algunas razones adicionales. Algunas de ellas se fundamentan en desconfianzas de diverso tipo, tanto respecto de los contenidos del proyecto cuanto respecto de las personas que lo encabezaron, ya que ellos no pertenecían a los núcleos de procesalistas tradicionales ni a los círculos de abogados cercanos al Poder

⁴⁷ Sobre este tema puede verse Cristián Riego, *Las Reformas Judiciales y la Seguridad Ciudadana*, en *Perspectivas*, Volúmen 3 n° 1, Santiago 1999, págs. 43 a 61.

⁴⁸ Véase Cristián Riego, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, ob. cit. pág. 34..

⁴⁹ Véase Alberto Binder, *Perspectivas de la Reforma Procesal Penal en América Latina*, en *Justicia Penal y Estado de Derecho*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 1993, págs. 202 a 230, ver especialmente páginas 204 a 208.

Judicial. Hay que recordar que los principales nombres detrás del proceso de cambio era el de gente muy joven que no se desempeñaba ni en el Poder Judicial ni que pertenecían a las elites de abogados más tradicionales. También hubo un importante factor de rechazo a un cambio tan importante que, en algún sentido, significaba un cuestionamiento radical a la forma tradicional de hacer las cosas y de quienes las ejercían. En este sentido, aceptar el cambio significaba reconocer para algunos el hecho de haber realizado las cosas en forma completamente equivocada durante toda su carrera profesional. Esa forma de ver el asunto hacía que fuera inaceptable para un grupo de personas. De otra parte, también hubo mucho desconocimiento y falta de comprensión de los contenidos del proyecto que llevaron a rechazos a priori sin haberse detenido a analizar con cuidado el sentido de las propuestas. Debe incluirse también dentro de estas razones los temores que un cambio de este tipo genera respecto a ciertos “derechos adquiridos” por parte de distintos operadores del sistema. Piénsese que aceptar el cambio significaba operar de una forma nueva y distinta a la conocida y en la que, en consecuencia, había que construir de cero. Finalmente, existía mucho escepticismo acerca de la posibilidad concreta de realizar un cambio tan radical y que éste pudiera ser financiable por el Estado chileno.

La oposición pública a la reforma se tradujo, en este primer momento, en un conjunto de declaraciones de los Departamentos de Derecho Procesal de dos de las universidades más tradicionales del país, la Universidad de Chile y de la Universidad de Concepción.⁵⁰ También hubo manifestaciones públicas por parte de los Ministros de Corte de Apelaciones del país⁵¹ y de miembros de la asociación de empleados del Poder Judicial. Junto con lo anterior estos sectores realizaron distintas actividades de lobby a nivel del legislativo, las que en definitiva no se tradujeron en propuestas que pudieran cuestionar seriamente el impulso por la reforma aun cuando sí tuvieron impacto en algunas materias, como por ejemplo la reforma constitucional del año 1997 por la que se creó al Ministerio Público. Con el tiempo estas primeras resistencias se fueron apaciguando y una buena parte de los antiguos opositores hoy día dan su apoyo a la reforma.

En este sentido, es paradigmático lo ocurrido con la Corte Suprema. De acuerdo a la constitución Chilena, el Congreso requiere escuchar previamente la opinión de la Corte Suprema antes de aprobar cualquier proyecto de ley que se pueda alterar o cambiar las funciones judiciales. La reforma cabía claramente dentro del tipo de proyecto que requería de tal opinión. Para estos efectos la Corte Suprema preparó un informe que fue dado a conocer el 12 de julio de 1996.⁵² En dicho informe, la Corte, sorprendentemente ya que se esperaba un voto en contra, dio un apoyo al proyecto de reforma pero por un margen muy estrecho de votos (9 a favor contra 8).⁵³ Además, dicha votación estuvo plagada de opiniones particulares de los ministros de la Corte que estudiadas con detalle hacen dudar acerca de su verdadero compromiso con el proyecto en dicha época. Sin que nunca se haya

⁵⁰ Al respecto pueden verse las declaraciones del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Chile del 26 de junio y del 26 de agosto de 1995, la declaración del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Concepción del 4 de julio de 1995.

⁵¹ Véase, Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Presidentes de Cortes de Apelaciones, Santiago, julio de 1996 y la exposición del Ministro de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rafael Lobos, realizada con motivo de la 25ª Convención Nacional de Magistrados publicada en el diario EL MERCURIO DE VALPARAÍSO el 16 de noviembre de 1997

⁵² Dicho informe fue publicado por la Revista Fallos del Mes, Véase Fallos del Mes, Documento n° 10, Santiago 1998, págs. 41 a 61.

⁵³ Una explicación del apoyo de la Corte a la reforma no obstante su posición escéptica inicial es dada por un miembro del tribunal que señala que la Corte decidió apoyar la reforma sólo una vez que constató que existía una voluntad decidida de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de llevarla adelante. Véase, *Buscamos un Concepto Político-Social de Justicia*, El Mercurio, 23 de Agosto de 1999, página C3.

logrado un total compromiso de la Corte Suprema⁵⁴, ha existido una evolución muy positiva de su posición acerca de la reforma. Así ya el año 1998 la Corte volvió a preparar un informe acerca de la reforma en donde manifestó una disposición bastante más favorable a la misma que la del año 1996.⁵⁵ Este cambio de actitud incluso ha llevado a que, en el curso del año 2001, el presidente de la Corte Suprema haya "...concedido que el sistema inquisitivo, secreto y no acusatorio.... no satisface los principios básicos que garantizan el debido proceso".⁵⁶ En un acto público más reciente otro ministro de la Corte también destacó que el ambiente al interior de la misma respecto al apoyo de la reforma procesal penal era hoy muy distinto que el de hace cinco años, destacando que no existía nadie que estuviera en contra de ella al interior de la Corte.⁵⁷

Una segunda ola de resistencia al cambio se presentó de manera diversa. No se trataba de una oposición frontal a la formulación del proyecto en forma pública, sino que la oposición se estructuraba por medio de la elaboración de propuestas alternativas respecto a algunos temas contenidos en el nuevo sistema que importan un cambio significativo respecto a la lógica y objetivos perseguidos con la reforma. Un caso claro de este tipo de oposición lo constituyó una propuesta del Instituto Chileno de Derecho Procesal presentada en el curso del debate legislativo de la reforma. Dicha propuesta intentó crear un conjunto nuevo de procedimientos simplificados y abreviados que relativizaban severamente la centralidad del juicio oral en el modelo propuesto, junto con otras propuestas que daban cuenta de un cierto desprecio por principios centrales sustentados por la reforma.⁵⁸ Otro ejemplo estuvo constituido por el debate producido también en el período de discusión legislativa de los proyectos en torno al tema de la regulación de los recursos procesales en contra de la sentencia del juicio oral que ha llevado a ciertos sectores a proponer un sistema de apelación abiertamente incompatible con los principios sobre los cuales se estructura el modelo de reforma.⁵⁹

Si bien estas distintas formas en las que se ha manifestado la resistencia a la reforma no fueron lo suficientemente fuertes como para revertir la voluntad política a favor

⁵⁴ En este sentido la Corte Suprema ha dictado un conjunto de instrucciones para los jueces acerca del funcionamiento del sistema, muchas de las cuales han sido completamente disfuncionales a los objetivos de la reforma. Buena parte de estos instructivos se encuentran publicados en, *Reforma Procesal Penal, Instructivos Generales 26-50*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 2001, págs. 383-402. Una visión crítica acerca del rol jugado por algunos Ministros de la Corte Suprema durante el funcionamiento de la reforma puede verse en, *La Tradición Penal Boicotea a la Nueva Justicia*, El Mercurio, 27 de Mayo de 2002, A3.

⁵⁵ Véase, *Suprema Ratifica Apoyo a la Reforma Procesal Penal*, El Mercurio 17 de Junio de 1998, págs. C1 y C8. En dicho artículo se sostiene que dos razones contribuyeron al cambio de actitud de la Corte: el cambio de composición de la Corte y el hecho que la reforma a esa altura ya haya sido una realidad que resultaba ineludible para los magistrados.

⁵⁶ Citado en Inglés por David Bosco, *Santiago's Aftershocks*, 2002-AUG Legal Aff. 67, 68 (2002).

⁵⁷ Estas expresiones corresponde al ministro de Corte Alberto Chaigneau manifestadas en el seminario "Principales Desafíos y Líneas de Trabajo para la Implementación de la Reforma en la Región Metropolitana" organizado por el Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y realizado el día 10 de junio de 2003 en el Hotel Crown Plaza de Santiago.

⁵⁸ En este sentido véase Miguel Otero, *Reforma al Sistema de Justicia en lo Criminal, Alcances del proyecto que Estudia el Senado*, en EL MERCURIO, Domingo 5 de julio de 1998, pág. D19 e Instituto Chileno de Derecho Procesal, *Observaciones al Nuevo Código Procesal Penal (II)*, LA SEGUNDA, Lunes 6 de julio de 1998, pág. 7.

⁵⁹ En este sentido véase el trabajo de Hugo Pereira, *Oralidad e Unica Instancia o Doble en el Proceso Penal*, GACETA JURÍDICA N° 233, Santiago, Noviembre de 1999.

de la misma o alterar radicalmente su fisonomía, alguna influencia ejercieron, la que se tradujo en varios cambios a los proyectos durante su tramitación en el Congreso.

El que la oposición más pública a la reforma no haya tenido la fuerza suficiente como para detener el avance de la misma no significa que se hayan acabado las resistencias. De hecho, un número importante de personas e instituciones todavía mantienen una posición crítica respecto de la misma que en la actualidad fundamentalmente se canaliza a través de la crítica acerca de su funcionamiento. Al respecto el profesor Raúl Tavolari ha declarado que todavía existe “..una escondida y no superada oposición al proceso reformador”.⁶⁰ Esta en algunos casos no es tan escondida como lo demuestran algunas publicaciones de prensa⁶¹ o como lo manifiestan algunos políticos.⁶² En una buena medida esta oposición se refleja a un nivel importante de escepticismo acerca de la implementación de la reforma en la Región Metropolitana prevista para diciembre del año 2004.⁶³

La experiencia de otros países de la región demuestra que es de esperar que estas resistencias vuelvan a manifestarse reiteradamente en el período de implementación y puesta en marcha del nuevo sistema aún pendiente⁶⁴ en donde los defectos propios del funcionamiento del sistema, como por ejemplo problemas de coordinación básicos en los primeros momentos de la puesta en marcha o casos específicos en donde se toman decisiones erradas, lo dejan en una posición de debilidad que abre un espacio para el resurgimiento de los grupos contrareformistas. En algún a medida esa ventana ya ha sido abierta en Chile.⁶⁵

5.- Alcances de la reforma: ¿Qué se está reformando?

Una de las características del proceso de reforma chileno es que éste no es sólo un esfuerzo por cambiar de un procedimiento a otro sino que un intento de transformar en forma radical al sistema de justicia criminal en Chile. En este sentido, el cambio no sólo proviene del avance sustancial en materia de procedimientos (de un sistema inquisitivo tremendamente ortodoxo a un modelo acusatorio bastante adversarial) sino que, fundamentalmente, por un intento muy serio de cambiar por completo la forma de entender y ejercer la justicia criminal en Chile. El Mensaje del proyecto de Código

⁶⁰ Raúl Tavolari, *Existe una Escondida y No superada Oposición a la Reforma*, en *Semana Jurídica* n° 83, junio de 2002, pág. 8-9.

⁶¹ Un ejemplo de lo anterior está constituido por un artículo de prensa publicado en el diario *La Tercera* en el que Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago (jurisdicción en donde no estaba en marcha tal cambio en dicha época) manifiestan diversos reparos al sistema de juicio oral pidiendo mantener reserva de sus identidades. Véase, *Los Reparos al Nuevo Juicio Oral*, *La Tercera*, 3 de Septiembre del 2.000.

⁶² Así, por ejemplo, en una sesión especial realizada en la Cámara de Diputados para realizar un análisis de la marcha de la reforma el 5 de noviembre de 2002, varios diputados manifestaron su disconformidad y preocupación acerca de la marcha de la reforma, particularmente en su impacto en materia de seguridad ciudadana. Véase *Actas Sesión n° 14*, Cámara de Diputados, Valparaíso 5 de noviembre de 2002.

⁶³ Esto ha llevado que hasta hoy existan fuertes rumores de una posible postergación de la implementación de la reforma en la Región Metropolitana. Un análisis crítico sobre esta posibilidad puede verse en, *La Reforma da Otro Paso*, en *El Mercurio*, Santiago 31 de Agosto de 2003, págs. D16 y D17.

⁶⁴ En este sentido véase José Ignacio Cafferatta Nores, *La Reforma Procesal en Argentina*, en *Cuestiones Actuales sobre el Proceso Penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires 1998, pág. 133.

⁶⁵ Así, por ejemplo, véase Miguel Otero, *La Reforma Procesal Penal se Asumió como un Logro Político y no como una Reforma de Estado*, en *La Semana Jurídica* n° 79, mayo 2002, págs. 8-9.

Procesal Penal presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional el año 1995 es explícito en esta aspiración de la reforma:

El proyecto de código constituye el núcleo básico de un nuevo modelo procesal penal que, a su vez, aspira a producir una importante transformación en el conjunto del sistema de justicia criminal. Se busca cambiar fundamentalmente el modo en que los tribunales desarrollan el procedimiento penal, proyectando ese cambio hacia el trabajo de los organismos policiales, hacia el funcionamiento del sistema penitenciario y, en general, respecto del conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta represiva a la criminalidad⁶⁶

El objetivo de esta sección será presentar muy brevemente los principales componentes de la reforma que permiten describirla como un cambio de sistema y no sólo de procedimiento.

Una forma esquemática para realizar este análisis se puede lograr adecuando la caracterización que Friedman realiza de los sistemas legales al sistema de justicia criminal.⁶⁷ A partir del marco establecido por Friedman es posible sostener que el sistema de justicia criminal cuenta con al menos tres componentes que lo configuran y que serían objeto de transformación en Chile: (1) Sustancia (referida a las reglas vigentes, normas y patrones de conducta que configuran al sistema); (2) Estructura (referida al esqueleto del sistema, a las instituciones que intervienen de manera permanente y durable y que le dan su forma); y, (3) Cultura (referida a las actitudes, creencias, valores, ideas y expectativas de las personas respecto del sistema).

A continuación revisaremos las transformaciones que se están realizando en estos tres componentes del sistema.

5.1.- Sustancia:

Respecto al primer componente, la reforma procesal penal ha significado una reestructuración masiva de las normas que regulan al sistema de justicia criminal chileno. Así, estuvo compuesta por diversos proyectos legales, todos ellos de carácter fundacional. Estos proyectos fueron: (1) el Nuevo Código Procesal Penal; (2) Una reforma constitucional que introdujo la configuración básica del Ministerio Público al esquema constitucional chileno; (3) Una Ley Orgánica Constitucional que estableció la regulación específica de la estructura y funciones del Ministerio Público; (4) Una reforma significativa al Código Orgánico de Tribunales de acuerdo a los requerimientos organizacionales y funcionales del nuevo sistema; (5) Una ley destinada a crear un nuevo sistema de defensoría penal pública; y (6) una ley de adecuación del sistema legal chileno a la lógica y conceptos de la reforma que introdujo cambios en cerca de setenta cuerpos legales.

La discusión legislativa de estos proyectos se inició en junio de 1995 con la presentación al congreso del proyecto de nuevo Código de Procedimiento Penal y finalizó sólo en mayo del año 2002 con la aprobación de la ley de adecuación. El cuadro n° 1 resume los distintos proyectos que integraron el paquete original de reformas, la

⁶⁶ Véase, Mensaje, ob. cit.

⁶⁷ Véase, Lawrence Friedman, American Law: an Introduction, WW Norton and Company, New York, 1998, págs. 15 a 34.

fecha de su presentación a trámite legislativo y la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Dicho cuadro da cuenta de lo largo y complejo del proceso legislativo, el que implicó la discusión de varios proyectos en forma paralela tanto por la Cámara de Diputados como el Senado. Además, el cuadro permite ver que algunos proyectos de ley (particularmente el que crea la Defensoría Penal Pública y el que establece normas adecuatorias) fueron aprobados incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma en su primera etapa de implementación. Esta situación generó la necesidad de operar con un régimen de emergencia en materia de Defensa Penal Pública y una serie de problemas interpretativos respecto a la aplicabilidad del nuevo proceso penal y sus principios a un conjunto de áreas en donde existe legislación especial aplicable al tratamiento de delitos (por ejemplo en materia tributaria o de aduanas).

Cuadro n°1
Estado de las Reformas Legislativas que Integraron el Paquete
Original de la Reforma Procesal Penal

Texto Normativo	Fecha Presentación al Congreso	Fecha Publicación en el Diario Oficial
Código Procesal Penal (Ley n° 19.696)	5 de junio de 1995	12 de octubre de 2000
Reforma Constitucional (Ley 19.519)	28 de marzo de 1996	16 de septiembre de 1997
Ley Orgánico Constitucional del Ministerio Público (Ley n° 19.640)	23 de marzo de 1998	15 de octubre de 1999
Reforma el Código Orgánico de Tribunales (Ley n° 19.665)	11 de noviembre de 1998	9 de marzo de 2000
Ley que Crea la Defensoría Penal Pública (Ley n° 19.718)	12 de julio de 1999	10 de marzo de 2001
Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno a la Reforma Procesal Penal (Ley n° 19.806)	11 de agosto de 1999	31 de mayo de 2002

5.2.- Estructura:

Un segundo componente del sistema de justicia criminal en el esquema que estamos siguiendo es su estructura. Desde este segundo punto de vista la reforma ha significado una alteración muy significativa de las principales instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal chileno. En primer lugar, ha supuesto la creación de Ministerio Público que era una institución inexistente en Chile a la época. El Ministerio Público importa la creación de una institución que cuando este implementada en su totalidad contará con cerca de 650 fiscales y un staff de alrededor de 3.000 personas de apoyo al trabajo de los fiscales.⁶⁸ Estas cifras representan una tasa cercana a 4,31 fiscales

⁶⁸ Mayor información sobre la estructura del Ministerio Público chileno puede verse en Mauricio Duce, *El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal*, en Nuevo Proceso Penal, Editorial Jurídica Conosur,

por cada 100.000 habitantes o un fiscal por cada 23.154 personas aproximadamente. La mejora de estructura en este punto es evidente frente a la inexistencia en Chile de fiscales antes de la reforma, aún cuando también en términos comparados está lejos de constituir una tasa muy alta, incluso en comparación con otros países de la región que han reformado sus sistemas.⁶⁹

Algo similar ocurre con el nuevo sistema de defensa pública ya el nuevo proceso penal requería de un sistema de defensa pública fuerte, capaz de contrapesar en forma efectiva el trabajo de los fiscales. Una defensa pública con la fuerza requerida por el nuevo sistema no existía en Chile antes de la reforma lo que ha obligado a crear una nueva institución encargada de prestar dichos servicios. Esta nueva estructura se basa en la idea de un sistema mixto que contará con cerca de 150 abogados contratados por el Estado chileno y que trabajaran como funcionarios dependientes de esa institucionalidad para prestar servicios de defensa. Además, el sistema contempla la existencia de una cantidad de fondos a ser licitados para que grupos de abogados privados (cerca de otros 250 abogados más) pueden prestar servicios de defensa pública gratuitos, pero sin pertenecer a la institucionalidad de la Defensoría Penal Pública.⁷⁰ Una vez implementado el sistema en su totalidad, existirá una ratio de 2,66 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 37.625 personas aproximadamente. Estas cifras también representan una mejora muy sustancial respecto al sistema antiguo que no contaba con un servicio de esta naturaleza, pero todavía por debajo de estándares de otros países de la región en la materia.⁷¹

Al número de fiscales y defensores deben agregarse también la constitución de las oficinas centrales del Ministerio Público y la Defensoría. Como señalé, se trata de dos instituciones inexistentes en Chile con anterioridad que han debido construirse desde cero. Al mes de abril de 2003 las oficinas regiones del Ministerio Público sumaban un total de 246 funcionarios para ocho regiones en donde se encontraba implementada tal institución. Las oficinas regionales de la defensoría, por su parte, contaban con 73 funcionarios. A ello debe agregarse la Fiscalía Nacional que a esa misma fecha contaba con 129 funcionarios y la Defensoría Nacional con 67 personas.

En materia de tribunales las transformaciones son de igual magnitud, pero parten de la base de una institucionalidad ya existente y que ha sido necesaria transformar. Hasta

Santiago 2000, págs. 383 a 414. También puede revisarse la página web del Ministerio Público chileno: www.ministeriopublico.cl

⁶⁹ En El Salvador existe una ratio de 9,2 fiscales por cada 100.000 habitantes. Véase, Edgardo Amaya, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal de El Salvador, trabajo no publicado en poder de los autores. En Colombia, hay 3.153 fiscales y 16.370 funcionarios. Véase, Plan De Desarrollo de la Justicia 1995-1998, disponible en <http://www.fij.edu.co/pldjs>. De acuerdo con este número la ratio en Colombia en el año 1999 era de aproximadamente 8,6 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal por cada 11.500 habitantes. Se ha hecho este cálculo tomando como base la población de 36.444.000 habitantes estimada por Naciones Unidas el año 1996. En Costa Rica la ratio es de 6,2 fiscales por cada 100.000 habitantes. Véase Daniel González, *Costa Rica*, en Las Reformas Procesales Penales en Costa Rica, Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, pág. 312. En Guatemala la ratio es de 4,6 por cada 100.000 habitantes. Véase, Luis Ramírez y Miguel Urbina, *Guatemala*, en Las Reformas Procesales Penales en Costa Rica, Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, pág. 500.

⁷⁰ Mayor información sobre la defensoría penal pública chilena puede revisarse en su página web: www.defensoriapenalpublica.cl

⁷¹ Siguiendo con el caso de Costa Rica, González reporta que el año 1998 la ratio de defensores públicos por cada 100.000 habitantes en dicho país era de 4,3. Véase, Daniel González, ob. cit, pág.312. En Guatemala es de 3,92 por cada 100.000 habitantes. Véase Luis Ramírez, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal 2003, documento no publicado en mano de los autores. En El Salvador es de 4,26. Véase Edgardo Amaya, ob.cit.

antes de la implementación de la reforma procesal penal la estructura de tribunales en materia penal se caracterizaba por dos aspectos. En primer lugar la forma deficitaria de organización del trabajo de los tribunales y, en segundo término, la falta de especialización de los mismos. Respecto a la organización de los tribunales, la estructura se caracterizaba por el hecho de que cada tribunal era una unidad de trabajo a cargo de un juez que cuenta con el apoyo de un secretario abogado y de varios empleados administrativos de baja capacitación. El juez es la cabeza del tribunal no sólo en lo que respecta a sus facultades jurisdiccionales sino que también respecto a la conducción administrativa de los mismos. Una segunda característica era la falta de especialización de estos tribunales. Así, según reportan Vargas y Correa, al año 1995 sólo existían en Chile 52 tribunales especializados en materia criminal con un total de 52 jueces del crimen especializados (uno a cargo de cada tribunal según hemos visto). Además de ello, existían al mismo año 154 juzgados con jurisdicción común, es decir, con competencia para conocer asuntos civiles, laborales, de menores y penales al mismo tiempo.⁷² De esta forma, la mayor parte de la jurisdicción penal quedaba entregada a jueces no especializados. Los jueces del crimen sólo existían en las ciudades más grandes del país. Al año 1995 el total de jueces en primera instancia en el país, considerando a los jueces especializados en materia civil, laboral y de menores era de 325,⁷³ lo que daba una ratio de aproximada de 2,3 jueces por cada 100.000 habitantes, considerando que a la fecha Chile contaba con una población aproximada de 14.000.000 de habitantes.

La reforma procesal penal importa un cambio radical en las dos características descritas del sistema judicial chileno. En primer lugar introduce un sistema de organización completamente distinto al anterior caracterizado por la constitución de tribunales pluripersonales, es decir, integrados por varios jueces, que cuentan con un sistema de administración común a cargo de profesionales del área administrativa encargados de llevar adelante la gestión de los mismos.⁷⁴ Este sólo cambio ha sido llamado por su magnitud por Vargas como una reforma judicial en su misma.⁷⁵ Además de lo anterior, se ha avanzado en el establecimiento de un sistema de justicia especializado en materia criminal, creando jueces exclusivos para tales labores en la mayor cantidad de lugares del país. Para ello se ha distinguido entre jueces con competencia en supervisar la etapa de investigación (jueces de garantía) y jueces a cargo de los juicios orales (Tribunales Orales en lo Penal). Finalizada la implementación de la reforma en todo el país el número de jueces será de 355 jueces garantías, 396 tribunal oral penal, totalizando 751 especializados en materia penal a los cuales hay que agregar una cantidad menor de jueces mixtos, en lugares que por el escaso flujo de casos existentes no ha sido conveniente ni posible la especialización.⁷⁶ Como se puede apreciar, la cantidad de total de jueces en materia penal representa un incremento significativo de jueces que supone más que duplicar el número total de jueces existentes antes de la reforma para todas las materias. Ello hace que sólo los jueces con competencia en materia penal especializados representen

⁷² Véase, Juan Enrique Vargas y Jorge Correa, *Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1995, pág. 23.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Este nuevo sistema de organización y administración de tribunales se traduce en un importante incremento de las capacidades profesionales exigidas a los funcionarios de tribunales lo que es probablemente una de las causas de oposición de los funcionarios del antiguo sistema, muchas veces no calificados para asumir los puestos de trabajo del nuevo.

⁷⁵ Véase, Juan Enrique Vargas, *Organización y Funcionamiento de los Tribunales en el Nuevo Sistema Procesal Penal, en Nuevo Proceso Penal*, Editorial Jurídica Conosur, Santiago 2000, pág. 334.

⁷⁶ El total de jueces puede obtenerse revisando los artículos 16 y 21 del Código Orgánico de Tribunales que contiene información detallada acerca del número y distribución de jueces de todo el país.

una ratio aproximada de 5 jueces penales especializados por cada 100.000 habitantes o de un juez penal por cada 20.040 habitantes, muy superior a la existente antes de la reforma para todo el sistema judicial chileno.⁷⁷

Las instituciones policiales en cambio, no han sido objeto de transformaciones relevantes a partir de las reforma procesal penal en Chile.⁷⁸ Las fuerzas policiales en Chile han experimentado un importante incremento en su presupuesto y personal a partir del inicio de la transición democrática, pero no directamente asociado a la reforma procesal penal. Con todo, el funcionamiento de la reforma ha hecho evidente la necesidad de introducir algunas mejoras en los recursos de las instituciones policiales. La falta de cambios a este nivel generando en forma creciente problemas en el funcionamiento de la reforma ya que se generan cuellos de botella en el sistema.⁷⁹

Las transformaciones a la estructura del sistema de justicia criminal chileno han supuesto la inversión de una cantidad enorme de recursos técnicos, materiales y humanos para la instalación del nuevo sistema. Me interesa detenerme brevemente en el impacto económico o presupuestario de los cambios descritos.

Una vez concluida la puesta en marcha de la reforma chilena, el presupuesto que destina el Estado de Chile a la justicia criminal se habrá cuadruplicado, de un costo anual de operación cercano a los US\$ 50 millones se pasará a uno de US\$ 212 millones.⁸⁰ Además, a ello es necesario los costos de inversión calculados para implementar la reforma que bordeen los US\$ 300 millones destinados a la compra de terrenos, diseño y construcción de edificios, compra de muebles, insumos de computación, software, etc. Estos gastos tendrán un impacto muy relevante en el presupuesto nacional destinado al sector justicia. El año anterior al inicio de la implementación de la reforma, 1999, el presupuesto asignado al sistema judicial representó aproximadamente un 0,8% del

⁷⁷Nuevamente es necesario contextualizar estos números con cifras a nivel de otros países de la región que han emprendido reformas similares. Como punto de referencia en América Latina se puede señalar que Costa Rica, conocido como uno de los países con sistemas judiciales más poderosos en la región, contaba al 1º de enero de 1998 con una ratio de 8,7 jueces penales por cada 100.000 habitantes. Véase Daniel González, *Costa Rica*, en *Las Reformas Procesales en América Latina*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, pág. 312. En un nivel más bajo que el caso chileno puede verse Guatemala que al mismo año 2001 contaba con una tasa de 4,69 jueces penales por cada 100.000 habitantes. Véase Luis Ramírez, *Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina*. Informe de Guatemala 2002-2003, trabajo no publicado en mano del autor.

⁷⁸ Chile cuenta con dos organizaciones policiales a nivel nacional. La primera de ellas es una policía de carácter militar encargada fundamentalmente de actividades de prevención, con amplia cobertura en todo el país. Su nombre es Carabineros de Chile que al año 2000 contaba con un total de 34.777 funcionarios. Véase, *Revista Lat.* 33 n° 22, Santiago 2001, pág. 64. La segunda fuerza policial es una policía civil cuya principal función es la investigación de delitos. Su nombre es Policía de Investigaciones de Chile, la cual tiene un tamaño muy inferior al de Carabineros y, consecuentemente, cobertura sólo en las grandes agrupaciones urbanas. Al año 2000 contaba con 5.481 funcionarios. Sumadas ambas policías al año 2000 Chile contaba con una policía cada 373 habitantes. Información obtenida de la misma fuente. Mayores antecedentes acerca de ambas policías, sus funciones y presupuestos pueden revisarse en Hugo Frúling, *Las Estrategias Policiales Frente a la Inseguridad Ciudadana en Chile*, en *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Santiago 2001, págs. 13-25.

⁷⁹ Este mismo problema se genera también tratándose de otros organismos estatales auxiliares de las funciones de investigación criminal tales como el Servicio Médico Legal, encargado de las pericias forenses, y el Instituto de Salud Pública, encargado de las pericias en materia de drogas. Sobre este aspecto problemático de la reforma véase, Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago 2003, pág. 9.

⁸⁰ Véase, Andrés Baytelman, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002, pág. 19.

presupuesto nacional. Se estima que al finalizar la implementación de la reforma este presupuesto se habrá incrementado a cerca del 2%.⁸¹ Todo esto constituye un precedente desconocido en reformas al aparato público en Chile.

La inversión significativa de recursos que ha significado la reforma procesal penal podría ser objeto de críticas por parte de algunos sectores comprometidos con otras reformas judiciales relevantes. Así, la crítica que pudiera formularse es que debido a la alta inversión que ha significado la reforma se habría copado la posibilidad presupuestaria de avanzar en otras áreas. Esta apreciación debe ser matizada. Comparto la idea que la reforma ha significado una inversión de recursos que podría haber sido menor sin haber afectado los objetivos de este cambio como ya señalé anteriormente. Ello potencialmente hubiera dejado más espacio de financiamiento para otras reformas en el área judicial o haber permitido el avance más rápido de algunas de éstas. Con todo, hemos visto que la inversión que se está realizando deja al sistema de justicia criminal con estándares bastante razonables de fiscales, jueces y defensores a la luz de lo que otros países de la región tienen, incluso con menores niveles de desarrollo económico que Chile. En consecuencia, aún con mayores gastos de los que se podrían haber hecho, la reforma no ha significado sobredotar excesivamente el sistema a la luz de cifras comparadas, sino actualizar un área del aparato estatal chileno absolutamente subdimensionada. Un segundo matiz que debe mencionarse es que paralelamente con la reforma han avanzado otras propuestas de cambio muy significativas en otros sectores del sistema judicial chileno, lo que tendería a indicar que la crítica no es efectiva en la realidad. Así, se encuentra en etapa final de aprobación legislativa un proyecto que cambia el funcionamiento de la jurisdicción en materias de familia que significa introducir un sistema oral para dichas materias y un sistema de administración de tribunales muy similar al de la reforma procesal penal, todo ello con un incremento muy significativo de recursos para el sistema.⁸² De otra parte, el gobierno ha presentado un proyecto de ley que intenta establecer un sistema de responsabilidad de los jóvenes infractores cuya infraestructura será básicamente la misma que se está instalando para la reforma y, en consecuencia, también con un aumento de recursos muy relevantes en el área.⁸³ Más recientemente, el gobierno ha avanzado en la presentación de un proyecto de reforma a los procedimientos laborales y a los tribunales del trabajo destinado a la oralización de los mismos siguiendo los principios de la reforma procesal penal y cuya aprobación también significará un aumento relevante del número de jueces destinados a tal jurisdicción. Finalmente, existe también un proyecto muy significativo de crear un sistema de justicia tributaria nuevo, que incluye la creación de tribunales tributarios especializados inexistentes hasta el momento y que, también significarán aumento presupuestario.

Estos proyectos brevemente reseñados da cuenta que la reforma procesal penal no ha sido necesariamente un obstáculo para el desarrollo de reformas relevantes en otras áreas del sector justicia. Con probabilidad sí ha tenido influencia en el desarrollo temporal de los mismos ya que presupuestariamente no se ha podido avanzar en todos ellos a la vez.

⁸¹ Idem. Cabe señalar que este aumento en el porcentaje del presupuesto no es sólo producto del gasto en la reforma procesal penal sino que también del mayor gasto en remuneraciones y mejoras en otras áreas del sistema.

⁸² Así la iniciativa contempla un aumento de 51 jueces a 261 especializados en la materia, la creación de 60 juzgados especializados a lo largo del país y la creación de una instancia de mediación obligatoria. Se espera que el sistema esté en funcionamiento en julio de 2005. Véase, *Aprueban Tribunales que Tramitarán Divorcios*, La Tercera 27 de Agosto de 2003, pág. 14.

⁸³ Dicho proyecto fue enviado al Congreso para el inicio de su debate legislativo con fecha 2 de agosto de 2002. Véase Mensaje N° 68-347 de 2 de agosto de 2002.

De otra parte, los procedimientos establecidos en la reforma y las propuestas de administración de la misma han sido la fuente de inspiración de varios estos proyectos y, en alguna medida, catalizador de los mismos. En este contexto, las limitaciones presupuestarias generadas por la reforma no han sido un obstáculo para el desarrollo de estos proyectos. En esta misma línea no han existido proyectos relevantes de reforma que hayan sido desechados como consecuencia de la falta de recursos económicos cuando estos han sido justificados razonablemente.⁸⁴ Por esto mismo, criticar a la reforma en este punto por impedir el avance en otras reformas judiciales no pareciera ser algo que corresponda a la realidad.

5.3.- Cultura

Un último componente del sistema de justicia criminal en el que la reforma procesal penal chilena intenta introducir cambios significativos es respecto a la cultura generada por este, es decir, las actitudes, creencias, valores, ideas y expectativas de las personas respecto del sistema. Sin lugar a dudas, la transformación de este componente representa uno de los aspectos más difíciles y ambiciosos del proceso de reforma en Chile. Se pretende con la reforma que Chile cuente con un sistema de justicia criminal sea compatible con los valores de la democracia y el estado de derecho, en el cual los distintos actores de la sociedad valoren dichos componentes como elementos centrales del nuevo sistema.

Creo que resulta relativamente obvio afirmar que la cultura no se cambia por medio de decretos, ni tampoco como consecuencia de la pura aprobación de nuevas leyes. Los cambios culturales profundos, del tipo que requiere la reforma, son generalmente procesos de largo aliento en el que intervienen varios factores. Consecuentemente, el objetivo de transformación cultural más profundo es un objetivo de largo plazo de la reforma y no puede esperarse que éste se produzca en forma inmediata.

Lo anterior no quiere decir que el proceso de reforma no tenga aspiraciones a generar cambios culturales a más corto plazo. No se trata sólo de aspiraciones, sino que de necesidades concretas para que el nuevo sistema funcione dentro de un entorno mínimamente cercano a lo que se espera de él. A este nivel estamos hablando de algunos cambios indispensables en la cultura interna de los operadores del sistema que requieren alterarse para que éste funcione. No me refiero a los niveles más profundos de cambio cultural de los operadores, como por ejemplo personas que creían en las bondades del antiguo sistema de un día para otro consideren que éste no es bueno y que sólo el nuevo sistema es razonable. Me refiero a cambios a un nivel distinto. Estoy pensando en cambios específicos a las prácticas y actitudes concretas de cada uno de los actores del sistema. Las prácticas del día a día en buena medida moldean las creencias y la cultura de los operadores. Si jueces, fiscales y defensores no alteran las prácticas de cómo solían operar en el sistema antiguo, más allá que crean que ellas son mejores o no, ello podría cuestionar severamente las posibilidades reales de cambio que intenta la reforma.

⁸⁴ En los últimos meses se ha discutido la posibilidad de darle mayor autonomía financiera al Poder Judicial. Para ello el gobierno creó una mesa de trabajo con miembros de la Corte Suprema. Como consecuencia de ese trabajo la Corte Suprema presentó una propuesta de duplicar el presupuesto del Poder Judicial en el plazo de 5 años lo que generó importantes críticas públicas. Dichas críticas no tuvieron tanto que ver con la necesidad de dotar de mayor autonomía financiera al Poder Judicial sino que la falta de justificación acerca de la necesidad del aumento. Un artículo de prensa que grafica parte de este debate puede verse en, *Aumento del Presupuesto en Justicia No Puede ser para "más de lo mismo"*, en El Mercurio, 26 de Julio de 2003, Cuerpo C.

Veamos un ejemplo del tipo de cambio cultural que es necesario realizar que pueden ayudar a aterrizar el tema en forma concreta. Uno de los elementos más característicos del sistema inquisitivo antiguo es que concibe al proceso como la construcción de un expediente. Es decir, el proceso es la actividad de los actores del sistema destinado a producir material o información que pueda incorporarse al expediente para que pueda ser considerado en el futuro por el juez en la toma de decisiones. Esto lleva a que la actividad de los litigantes sea básicamente una actividad burocrática ordenada al cumplimiento de formalidades administrativas y plazos. El nuevo sistema rompe este esquema de trabajo y concibe al proceso penal fundamentalmente como un sistema de audiencias, en el cual las principales decisiones emanan como consecuencia del debate de las partes ante el juez. Es decir, como un sistema de litigio o en el que las decisiones principales emanan de la confrontación y debate entre las partes. En este sentido, si los actores no reorientan su forma de preparación y actuación en el proceso es muy probable que reproduzcan la dinámica del expediente y “maten” así la lógica central del nuevo sistema. Por ejemplo, si los fiscales entienden, como los jueces solían hacerlo en el sistema inquisitivo, que la investigación es una actividad burocrática de recolección de papeles y no una actividad dinámica que requiere coordinación e interacción con diversas agencias, que se estructura para la obtención de objetivos mediatos e inmediatos en el proceso, no importa la magnitud en el cambio de ley ya que poco se habría avanzado en un cambio de verdad al sistema.

Este tipo de transformaciones culturales referidas a las prácticas de los operadores del sistema se transforma en una necesidad para la implementación del cambio. A grandes rasgos es posible afirmar que, si bien es cierto un conjunto importante de los problemas de funcionamiento del nuevo sistema enfrenta en el día a día obedecen a que este proceso de cambio cultural es todavía incompleto, las resistencias de los operadores han sido menores que las que se esperaban. En este sentido me interesa destacar es el rol que puede cumplir la capacitación en el proceso de transformación de un sistema de justicia criminal. Me parece que el rol que han cumplido los programas de capacitación en el caso chileno constituyen una experiencia positiva que da cuenta que la capacitación puede ser un instrumento clave para el desafío de “cambiar cultura” en los operadores del nuevo sistema y sintonizarlos a la lógica y principios requeridos por éste para operar eficazmente, al menos en los niveles básicos exigidos por un cambio de esta naturaleza. Ahora bien, para que la capacitación de los operadores pueda cumplir con este rol de regeneración o transformación cultural de los actores, esta misma experiencia indica que es absolutamente indispensable alterar de manera profunda la forma en que la educación legal ha sido concebida y ejecutada tradicionalmente en América Latina. En términos generales los programas de capacitación tradicionales han enfatizado casi con exclusividad el traspaso de conocimientos legales y doctrinarios por medio de la metodología de clases magistrales, dejando completamente de lado el entrenamiento en las modalidades concretas de trabajo que deben enfrentar los distintos actores en el funcionamiento del sistema. Esto se ha traducido en una escasa capacitación en materia de destrezas y habilidades que se traduce en una incapacidad de los operadores de cumplir adecuadamente sus nuevos roles y, peor aún, de comprenderlos adecuadamente. Los programas de capacitación tradicionales no han permitido construir imágenes alternativas acerca de cómo deben hacerse las cosas en un escenario nuevo de trabajo, por lo que frente a la duda las prácticas antiguas de los distintos operadores suelen aflorar y reproducirse en forma casi automática.

Programas de capacitación idóneos para el cambio cultural deben estructurarse sobre bases muy distintas a la tradicional. No puedo detenerme en detalle sobre este punto, sin perjuicio de lo cual parece posible sugerir al menos que este tipo de programas deben romper con algunos puntos de partida obligatorios sobre la base de los cuales suelen ser diseñados programas de capacitación en la región. El primero de ellos tiene que ver con una división entre la enseñanza de contenidos versus el entrenamiento de habilidades o destrezas. Así, por ejemplo, la experiencia en Chile ha sido que enseñar conocimientos es algo que se puede lograr con niveles mucho mayores de profundidad cuando se pone la información en un contexto de enseñanza de destrezas. En consecuencia, destrezas y conocimientos no son dos cuestiones distintas. En segundo término, los programas de capacitación deben estructurarse sobre la base de metodologías innovadoras que limiten al máximo la pura clase magistral como técnica de enseñanza central. En tercer término, los programas siempre deben ofrecer imágenes muy específicas y concretas de cuáles son las prácticas que se espera que los actores realicen.

La experiencia chilena en el funcionamiento concreto de la reforma ha casi tres años de su puesta en marcha da cuenta que programas de capacitación concebidos de esta forma (con metodologías innovadoras, rompiendo la clásica distinción entre destrezas y conocimientos y ofreciendo imágenes alternativas de cómo hacer las cosas) han sido un puntal para el funcionamiento y desarrollo del nuevo sistema.⁸⁵ En todo caso, me parece que ésta es un área que presenta importantes desafíos para los programas de reforma a la justicia criminal en la región, los que normalmente han contado con recursos para capacitar a los nuevos actores, pero sin que ellos hayan sido invertidos de manera que sea la más productiva o genere el mayor impacto en el funcionamiento concreto del sistema.

6.- La Gradualidad en la Implementación de la Reforma Chilena

Una última característica especial del proceso de reforma chileno se refiere al método de implementación del mismo. A diferencia de lo ocurrido en otros países en donde la reforma comenzó a funcionar en todo el país al mismo tiempo y asumiendo la carga de trabajo del sistema antiguo, en Chile se escogió un sistema de implementación gradual. La gradualidad de la puesta en marcha privilegió las necesidades técnicas del proceso por sobre “los principios jurídicos” que tradicionalmente han orientado la implementación de los procesos de reforma en la región.⁸⁶

El sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma fue establecido por el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, norma que determinó cuatro etapas de implementación. La gradualidad del sistema se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que importa la reforma de una sola vez) como

⁸⁵ Para revisar experiencias concretas del caso chileno en materia de capacitación para la reforma procesal penal sugiero dos textos que pueden resultar de interés y en los que se desarrolla con más detalle lo que no he podido explicitar en este texto. Estos son: Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego, *La Capacitación Interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal Chilena*, en Sistema Judiciales nº 1, Buenos Aires, 2001, págs. 76 a 93; y, Andrés Baytelman, *Capacitación como Fútbol*, en Sistemas Judiciales nº 1, Buenos Aires 2001, págs. 42 a 55.

⁸⁶ Así, por ejemplo, el principio de igualdad que impondría en un estado unitario como el chileno la vigencia de la reforma para todo el país al mismo tiempo.

presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Este sistema de implementación supuso incluso la aprobación de una norma transitoria constitucional, la Trigesimosexta, que autorizó la aplicación gradual de la reforma y que, además, entregó a la Ley Orgánica del Ministerio Público la determinación del calendario de la implementación.⁸⁷

La metodología de implementación gradual del sistema significa básicamente dos cosas. (1) que éste entra en vigencia por etapas anuales en las distintas regiones del país; (2) que el nuevo sistema sólo conoce casos producidos a partir de su entrada en vigencia. Los casos antiguos siguen siendo competencia de los tribunales del viejo sistema, por lo que durante un período de transición coexisten ambos: el nuevo sistema que crece con los casos nuevos y el sistema viejo que disminuye paulatinamente su carga de trabajo con los casos antiguos que comienzan a resolverse.

De acuerdo al cronograma original de implementación del sistema, la primera etapa de la reforma comenzó a funcionar en la IV y IX regiones a partir del 16 de diciembre del año 2000. Luego se extendió en una segunda etapa a las regiones II, III y VII el día 16 de octubre del año 2001. La tercera etapa prevista en el cronograma original correspondía a la Región Metropolitana que iniciaría su funcionamiento el 16 de octubre del 2002. Finalmente, la cuarta etapa correspondería al resto del país, la que hubiera comenzado a operar el 16 de octubre del 2003.

Este cronograma original fue modificado por la Ley n° 19.762 publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001. De acuerdo al nuevo cronograma se alargó la implementación de la reforma a cinco etapas y se alteró el orden establecido previamente para la tercera y cuarta etapa. Dicho cambio se justificó en la necesidad de contar con mayor tiempo para la implementación de la Región Metropolitana que fue retrasada en dos años. El cronograma definitivo se contiene en el cuadro n° 2.

Cuadro n° 2
Etapas de Implementación de la Reforma Procesal Penal

N° de Etapa	Regiones	Fecha de Entrada en Vigencia
Primera Etapa	IV y IX	16 de diciembre de 2000
Segunda Etapa	II, III y VII	16 de octubre de 2001
Tercera Etapa	I, XI y XII	16 de diciembre de 2002
Cuarta Etapa	V, VI, VIII y X	16 de diciembre de 2003
Quinta Etapa	Región Metropolitana	16 de diciembre de 2004

Fuente: Ley n° 19.640 Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público

⁸⁷ La gradualidad de la reforma ha generado alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones en donde no se aplica ésta debido a que los procesados se encontrarían en una situación de menoscabo de sus derechos y garantías constitucionales. Ello ha llevado a sostener que este sistema no sería constitucional y que, en consecuencia, podría exigirse la aplicación de normas de garantía a regiones en donde no rige el nuevo sistema. En este sentido, aún cuando indirectamente, se pronunció un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de 9 de julio de 2001 en el que al decretar el sobreseimiento temporal del caso en contra de Augusto Pinochet hizo aplicable el artículo 10 del Código Procesal Penal. Con posterioridad, la Corte Suprema, en un fallo en el mismo caso de fecha 1 de julio de 2002, cambió dicho sobreseimiento por uno definitivo, señalando expresamente que las disposiciones del Código Procesal Penal no estaban en vigor fuera de las regiones en donde la reforma ya estaba funcionando (véase especialmente considerandos 7° y 8°).

Como se puede apreciar del cuadro, al momento de escribir este trabajo las tres primeras etapas de la reforma han sido implementadas y ésta se encuentra en plena vigencia. Lo anterior se traduce en el hecho que la reforma se encuentra funcionado en ocho de las trece regiones del país y en las dos regiones más antiguas sea casi por tres años. La regiones de la cuarta etapa se encuentran en proceso final de puesta en marcha (en general el personal ha sido seleccionado, los edificios construidos o adaptados, los sistemas de apoyo en proceso de instalación). La Región Metropolitana, quinta etapa, ha iniciado el proceso de implementación por vía de la licitación para la construcción de los edificios y la selección de los Fiscales Regionales.

Para analizar la extensión que ha tenido la implementación de la reforma procesal penal resulta interesante complementar la información previa con dos variables. La primera de ellas es la cobertura potencial que en materia de población tiene la reforma y la segunda dice relación con el porcentaje de territorio nacional que se encuentra cubierto por la misma. Ambas variables permiten apreciar las dimensiones del proceso de implementación tanto desde el punto de vista de las personas que la reforma atiende como del espacio geográfico en dónde debe prestar sus servicios. El cuadro número tres presenta dichos datos organizados por etapa de implementación de la reforma.

Cuadro n° 3
Cobertura Poblacional y Territorial por
Etapas de Implementación de la Reforma Procesal Penal

N° de Etapa y Regiones	Cobertura Poblacional % y N° Habitantes	Cobertura Territorial %
Primera Etapa: IV y IX	9,73 % (1.465.292)	9,57 %
Segunda Etapa: II, III y VII	10,95 % (1.649.303)	30,58 %
Tercera Etapa: I, XI y XII	4,41 % (664.917)	39,73 %
Cuarta Etapa: V, VI, VIII y X	34,76% (5.231.855)	18,09 %
Quinta Etapa: R. Metro.	40,12% (6.038.974)	2,03%
Total	100 % (15.050.341)	100 %

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.cl)⁸⁸ e Instituto Geográfico Militar (www.gobierno.cl)⁸⁹

De acuerdo a los datos contenidos en el cuadro, a la fecha de redacción de este trabajo la reforma presentaba una cobertura de 25,31% de la población del país (3.779.512 de entre 15.050.341 habitantes) y una cobertura de 79,88% del territorio. En metros cuadrados ello representa una superficie de aproximadamente 604.608,4 m² de un total de 756.950 m². Al respecto es importante destacar que si bien en materia de cobertura poblacional se llega sólo a un cuarto del total del país, territorialmente ya se encuentra cubierto cerca de un 80%. Esta situación es relevante de mencionar ya que desde el punto de vista de acceso, comunicaciones y funcionamiento del sistema se ha presentado como un desafío muy importante para el éxito de la reforma. Con todo, a la luz de esta información se puede notar la magnitud del desafío que importa la

⁸⁸ Cifras obtenidas sobre la base de los resultados preliminares del censo nacional 2002.

⁸⁹ Estas cifras incluyen sólo el territorio americano, es decir, se excluye la superficie del territorio antártico cuya jurisdicción está comprendida por la XII región.

implementación de la reforma en la cuarta y quinta etapa debido a que cada una de ellas representará un porcentaje de cobertura poblacional superior al de las tres primeras etapas en su conjunto (34,76 % y 40,12% respectivamente), ello permite proyectar que las complejidades y problemas que el sistema enfrentará en esas etapas son muy superiores que lo ocurrido hasta el momento.

7.- Conclusiones: Avances y Desafíos de la Reforma

En un reciente estudio empírico de evaluación de la reforma⁹⁰ se concluye que no obstante un sinnúmero de problemas específicos de funcionamiento del sistema, ésta muestra avances muy significativos. Estos avances se refieren tanto al proceso mismo de cambio como a los resultados obtenidos por el funcionamiento del nuevo sistema. Desde el punto de vista del proceso de puesta en marcha, el informe destaca que el programa de implementación ha sido cumplido a cabalidad, es decir, se han construido o habilitado los edificios requeridos por el nuevo sistema; se ha contratado y capacitado al personal de las distintas instituciones con suficiente anticipación; se han diseñado y puesto en funcionamiento los sistemas informáticos; se ha contado con el presupuesto proyectado y éste se ha ejecutado dentro de los márgenes previstos; etc. Es decir, se han dado los pasos necesarios para montar al sistema y de hecho éste ha entrado en vigencia y funciona con normalidad en todas las regiones en donde estaba previsto que ello ocurriera y, además, en los plazos previstos en que ello debía ocurrir.

En lo que respecta al funcionamiento del nuevo sistema el estudio también constata avances muy relevantes, por ejemplo, en materia de productividad del sistema, protección de derechos individuales de los imputados y tratamientos de las víctimas. Desde el punto de vista de la productividad del sistema, varios indicadores dan cuenta que éste ha desarrollado capacidad para dar mayor cantidad de respuestas a los casos que conoce (por ejemplo a dos años de puesta en marcha el 87,3% del total de casos ingresados estaba concluido) y más rápido que el sistema antiguo (por ejemplo los promedios de duración de los procesos había disminuido a un tercio de lo que duraban en el sistema antiguo en la IV y IX regiones a dos años de la puesta en marcha). El alto nivel de productividad alcanzado por el sistema ha permitido que haya funcionado hasta el momento con estándares muy cercanos a los óptimos establecidos al momento en que fue efectuado su diseño y que sirvieron de sustento para justificar su necesidad y conveniencia.⁹¹ En materia de garantías individuales, dicho estudio da cuenta de la consolidación creciente de la oralidad del sistema como metodología de trabajo judicial y, particularmente, del juicio oral como una garantía central de los imputados objeto de persecución penal. A su vez, diversos antecedentes empíricos muestran que el sistema ha sido capaz de racionalizar de manera muy importante el uso de la prisión preventiva,⁹² generando así un escenario más favorable para la vigencia de la presunción de inocencia. En materia del derecho de defensa, el sistema ha permitido un

⁹⁰ Andrés Baytelman y Mauricio Duce, Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2003, 289 páginas.

⁹¹ Véase capítulo VI del estudio de evaluación.

⁹² Los datos disponibles de Gendarmería de Chile, organismo encargado de prisiones, dan cuenta de disminuciones promedio de un 20% de los imputados en prisión preventiva respecto a los procesados por el sistema antiguo en el primer año de funcionamiento de la reforma en las primeras cinco regiones del país. Esto se ratifica con las cifras del Ministerio Público que indican que los fiscales solicitan la prisión preventiva en manos de 1/3 de los casos en los que se ha iniciado formalmente una investigación en contra de un imputado determinado.

acceso temprano a la información de cargo por parte de los imputados y defensores, a la vez que ha asegurado a todas las personas imputadas por un delito la asistencia de un abogado desde etapas muy tempranas de la persecución penal (antes de 24 horas desde el momento de la detención). Finalmente, los antecedentes disponibles sugieren que la reforma habría producido un impacto significativo en la reducción de apremios físicos realizados por agentes policiales en contra de los detenidos, generando así un nivel mayor de protección del derecho a la integridad física de los imputados en relación con el sistema antiguo.⁹³ Tratándose de los derechos de las víctimas, el estudio constata que el nuevo sistema ha desarrollado diversas políticas y establecido mecanismos destinados a satisfacer el derecho de las mismas a ser tratada con dignidad y respeto que habrían aumentado los niveles de protección de los mismos respecto al sistema inquisitivo. De otra parte, se destaca que la reforma ha desarrollado, por primera vez en Chile, un sistema destinado a ofrecer medidas protección y asistencia médica, social y psicológica a favor de las víctimas de los delitos.⁹⁴

Como mencioné precedentemente, estos logros se han logrado también en un escenario en el que es posible constatar varios problemas o defectos en el funcionamiento del nuevo sistema y cuya superación constituye un desafío aún pendiente. Entre los más relevantes se encuentran problemas en la modernización de la gestión de las distintas instituciones y, particularmente, de los tribunales en donde la introducción de la nueva figura de administrador de tribunales ha chocado con la cultura judicial tradicional que es reacia a entregar el rol de administración de los tribunales que solían tener en el sistema inquisitivo; problemas de calidad del trabajo de los defensores públicos, especialmente en el desarrollo de capacidad para controvertir de manera sustancial los casos de la fiscalía y tener un rol proactivo durante las etapas preliminares del proceso; la sub-utilización de algunos términos del sistema respecto a las expectativas originales, tales como los acuerdos reparatorios y el juicio oral; y, defectos de razonamiento judicial en la decisión de los casos en donde todavía es posible percibir la lógica de la tasación por sobre la libre valoración o un cierto automatismo en las decisiones en materia de garantías individuales en las etapas anteriores al juicio.

No obstante los problemas anteriores, los avances brevemente resumidos permiten concluir que, en su estado actual de desarrollo, la reforma procesal penal chilena se muestra como una política pública bastante exitosa en el cambio de prácticas de los operadores del sistema, cambio que se ha traducido en un impacto directo en los resultados de funcionamiento del mismo. No es mi intención profundizar en estas conclusiones ya que ello supondría presentar y debatir en forma detallada los antecedentes empíricos, cuantitativos y cualitativos, que da cuenta el informe citado, cuestión que excede el objetivo de este trabajo. Con todo, si me interesa destacar que ellos contrastan con una imagen relativamente extendida en América Latina según la cual, no obstante reconocerse la diversidad de experiencias y resultados en la materia, es posible concluir que una cantidad significativa de los procesos de reforma procesal penal emprendidos en la región en los últimos 15 años no han generado los resultados esperados y, en algunos casos específicos, han sido procesos con niveles de fracaso muy relevantes. Así, un reciente estudio comparativo acerca de los resultados de la reforma procesal penal en ocho países de la región (además de Chile: Costa Rica, Argentina (Provincia de Córdoba), Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Venezuela) da cuenta que todavía existen serios problemas para producir los resultados básicos que se

⁹³ Véase capítulos III y IV del estudio de evaluación.

⁹⁴ Véase Capítulo III del estudio de evaluación.

intentaban generar con el cambio procesal.⁹⁵ El informe destaca que “Desgraciadamente, así como las propuestas han sido homogéneas también ha existido mucha similitud en cuanto a las deficiencias que los procesos exhiben en los diversos países”.⁹⁶ El estudio destaca que los ministerios públicos de los procesos reformados no han sido capaces de romper con el método tradicional de instrucción de los casos, teniendo una muy limitada capacidad para manejar su carga de trabajo y generándose así diversos problemas de funcionamiento de los nuevos sistemas procesales.⁹⁷ El mismo estudio da cuenta de debilidades importantes de los procesos reformados para la protección de garantías individuales de los imputados, lo que se traduce, por ejemplo, en un uso muy extendido de la prisión preventiva como principal medida cautelar del proceso penal.⁹⁸ En fin, dicho estudio detecta dificultades estructurales en la organización y realización de juicios orales y problemas de demoras generalizados en la duración de los procesos, entre los aspectos más llamativos y relevantes de mencionar.

En este contexto, la reforma procesal penal chilena comienza a consolidarse en América Latina como una de las experiencias más exitosas y positivas de cambio a los sistemas de justicia criminal en la región. Como ya mencionaba, ello no sólo obedece a que el proceso de implementación ha cumplido satisfactoriamente con el programa previamente establecido, sino porque los resultados concretos que se han obtenido en diversas áreas de funcionamiento del sistema se muestran como muy superiores a los de otros países de la región.

El optimismo que generan los resultados reseñados -especialmente cuando se les compara con otros obtenidos con reformas similares en la región- debe, en todo caso, ser tomado con mucha cautela. Junto con destacar los logros iniciales del proceso de reforma chileno, también es necesario precisar las limitaciones de los mismos y los desafíos próximos que enfrenta tal proceso. En general, me parece posible afirmar que ninguno de los logros descritos se ha consolidado de manera que esté asegurado para el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas que han permitido los resultados descritos todavía conviven con prácticas disfuncionales a los mismos. De otra parte, las condiciones de carga de trabajo y complejidad que ha enfrentado la reforma en Chile hasta el momento han sido bastante favorables debido a que la implementación gradual del sistema ha hecho que éste todavía haya funcionado en las regiones con menor densidad poblacional.

En este contexto, uno de los principales desafíos del proceso de reforma chileno es extender los resultados por ahora mostrados en el funcionamiento del sistema una vez que éste sea implementado en su cuarta etapa de desarrollo y, particularmente, cuando deba comenzar a funcionar en la Región Metropolitana (quinta etapa) que concentra a cerca del 40% de la población del país. La llegada de la reforma a esta región será verdaderamente la prueba de fuego de la misma, toda vez que el flujo y complejidad de casos que se espera deba atender representa una dificultad muy alta para el sistema. Para que esa prueba de fuego sea superada en forma exitosa resulta indispensable que la reforma sea capaz de avanzar de manera más rápida en la mejora de la gestión de las distintas instituciones que intervienen en el sistema; que se produzca mayor cantidad de

⁹⁵ Véase, Cristián Riego, Informe Comparativo: Segunda Versión, Santiago 2003. Disponible en: www.cejamericas.org (última visita en septiembre de 2003).

⁹⁶ Ob. Cit. Pág. 32.

⁹⁷ Idem pág. 37.

⁹⁸ Idem pág. 42.

información empírica que permita hacer un seguimiento más profundo acerca de su desarrollo que contribuya, a la vez, a identificar con mayor precisión los errores y aciertos experimentados hasta la fecha; desarrollar metodologías más sofisticadas de reproducción de las buenas prácticas identificadas; mejorar los espacios de coordinación interinstitucional; entre otros.

Lo anterior supone que de parte de las instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal exista mayor apertura al debate y mayor disponibilidad para rendir cuenta pública de su gestión. Mi experiencia en la reforma chilena es que sólo una exposición crítica permanente de los resultados que produce la reforma es capaz de tensionar a las instituciones para que profundicen los éxitos alcanzados y no se “duerman en los laureles”. Esto es un problema ya que la tendencia de las instituciones públicas en Chile es, en general, reacia a la rendición pública de cuentas y al debate abierto acerca de su gestión.

Los desafíos futuros para la reforma no sólo surgen de la complejidad que supone su puesta en marcha en las próximas etapas, sino que también de una creciente demanda e insatisfacción en materia de seguridad ciudadana. Así, con cada vez mayor potencia se ha ido construyendo un discurso de una parte de la clase política muy crítico respecto al impacto que la reforma estaría produciendo en materia de seguridad ciudadana, particularmente en cuanto a que ésta sería demasiado “blanda” con la delincuencia y ello tendría el efecto de aumentar la comisión de los delitos. Sin perjuicio que no existen cifras que seriamente respalden tales afirmaciones, las que parecieran haberse instalado más bien como consecuencias de datos anecdóticos, ellas han cuestionado la legitimidad de la reforma en algunos sectores de la opinión pública. El desafío para la reforma será enfrentar este escenario negativo con las limitadas herramientas que se disponen para hacerse cargo de un problema social extremadamente complejo como es el del crimen y la percepción ciudadana acerca de su aumento. No me parece que el área de intervención estatal más idónea para resolver los problemas de seguridad ciudadana sea el proceso penal. No dispongo de espacio en este trabajo para debatir con detalle esta materia que ha sido objeto de mucho debate en la literatura especializada⁹⁹, como tampoco para discutir cuánto del apoyo que algunos sectores entregaron a la reforma se basó en una expectativa desmedida acerca de sus posibilidades en la materia o cuánto dicho tema fue utilizado como parte de la venta política de la misma. Con todo, si me parece posible afirmar que se trata de un área en donde la reforma puede hacer algunas contribuciones relevantes. En este sentido, un gran desafío para las instituciones de la reforma, especialmente el Ministerio Público, es la construcción de un discurso público y de una política de intervención que le permita hacer la contribución que una agencia de este tipo pueda dar en el tema y de esta forma ofrecer alguna respuesta concreta a las demandas que sobre el mismo existen.

En este contexto, me parece que el comportamiento de las autoridades a cargo de las distintas instituciones del nuevo sistema no ha sido adecuada. La tendencia frente a las demandas en esta materia sido la de desecharlas argumentando la complejidad del problema, su falta de certeza empírica o simplemente por no corresponder en estricto rigor al mandato de las nuevas instituciones o por alejarse a la definición de rol más tradicional de estas instituciones. Esto, junto con demostrar escasa sensibilidad política, representa un error. Las instituciones del nuevo sistema procesal penal si tienen algún

⁹⁹ En este sentido puede revisarse el trabajo de Cristián Riego, *Las Reformas Judiciales y la Seguridad Ciudadana*, ob. cit.

rol en materia de seguridad ciudadana y existe una porción del problema en dónde la reforma sí está en condiciones de contribuir. En aquella porción es absolutamente razonable exigirle más a la reforma. La inversión de recursos públicos destinados a la misma, pero por sobre todo las expectativas públicas generadas con ella, exigen que deba avanzarse más.¹⁰⁰

Como se puede apreciar, la reforma procesal penal chilena se encuentra enfrentando un momento muy delicado en su desarrollo. Con todo, existen diversos indicadores que señalan que con un nivel de trabajo y preparación adecuada de la puesta en marcha de la misma en las futuras etapas de desarrollo, como asimismo una mayor apertura de las instituciones para percibir y dar respuesta a las demandas públicas en el sector, se pueda seguir avanzando con bastante éxito. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de la región, en este momento el éxito de la reforma chilena depende exclusivamente de nuestra propia capacidad como sociedad de seguir avanzando de la manera que se ha hecho hasta ahora. Esto constituye una fortaleza de este proceso de cambio que no debe ser desperdiciada.

¹⁰⁰ Dentro de estas cuestiones me parece el Ministerio Público debiera masificar más las actividades de protección de víctimas, desarrollar una política de coordinación con las estrategias de prevención desarrolladas a nivel local tanto por autoridades estatales como por la sociedad civil para potenciar esfuerzos y, además, debiera desarrollar una política de intervención para generar un control más intenso de situaciones delictivas de menor y mediana gravedad que en algunos casos generan un deterioro importante de la calidad de vida de las personas en las comunidades que ellas se producen y contribuyen a la sensación de desprotección del sistema debido a una intervención débil del sistema en las mismas. Con más detalles acerca de posibles intervenciones del Ministerio Público en políticas de seguridad ciudadana puede verse Mauricio Duce y Rogelio Pérez Perdomo, Seguridad Ciudadana y Reforma a la Justicia Penal en América Latina, Boletín Mexicano de Derecho Comparado n° 102, Ciudad de México 2001, págs. 755 a 787.