


Ministerio de Justicia

“A 10 AÑOS DE LA  
REFORMA PROCESAL PENAL:  
LOS DESAFÍOS DEL NUEVO SISTEMA”









“A 10 AÑOS DE LA  
REFORMA PROCESAL PENAL:  
LOS DESAFÍOS DEL NUEVO SISTEMA”





# ÍNDICE

## *Prólogos*

Ministro de Justicia, Sr. Felipe Bulnes Serrano.	9
Presidente Corte Suprema, Sr. Milton Juica Arancibia.	13
Ministerio Público, Sr. Sabas Chahuán Sarrás.	17
Defensoría Penal Pública, Sra. Paula Vial Reynal.	25
Colegio de Abogados de Chile A.G., Sr. Enrique Barros Bourie.	31
Presentación	37
Carlos Valdivieso - Gert Wagner - Ernesto Fontaine REFORMA PROCESAL PENAL: ANÁLISIS COSTOS – BENEFICIOS.	39

Juan Enrique Vargas: REFORMA PROCESAL PENAL: LECCIONES COMO POLÍTICA PÚBLICA.	69
Rafael Blanco: LA REFORMA PROCESAL PENAL, VARIABLES ASOCIADAS A LA PLANIFICACIÓN TÉCNICO Y POLÍTICA DEL CAMBIO.	97
Cristian Riego: NUEVOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.	123
Orlando Poblete: REFORMA PROCESAL PENAL: NOTAS SOBRE EL NACIMIENTO DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.	137
Javiera Blanco: APORTES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL AL PROCESO DE CAMBIO EN EL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL CHILENO.	161
Mauricio Duce: DIEZ AÑOS DE REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE: APUNTES SOBRE SU DESARROLLO, LOGROS Y DESAFÍOS.	191








El 16 de diciembre del 2000, las regiones de Coquimbo y La Araucanía, dieron el primer paso en el proceso de modernización de la justicia de nuestro país: la implementación de la Reforma Procesal Penal. En estas regiones se inició el proceso de puesta en marcha gradual del sistema, el cual generó experiencias tempranas que permitieron monitorear, evaluar, y levantar cada vez mejores prácticas. Asimismo, estas experiencias iniciales revelaron oportunamente diversos nudos críticos que posibilitaron enmendar errores, permitiendo concluir el 16 de junio de 2005, con lo que se llamó “la gran prueba” del nuevo sistema: su implementación en la Región Metropolitana.

Una política pública de este tipo es altamente compleja en su administración, ya que no sólo supone cambios legales sino también, importantes transformaciones culturales y organizacionales. De ahí que el apoyo político transversal en estos procesos resulta fundamental, con objeto de mantener el impulso inicial en el tiempo.

La Reforma Procesal Penal chilena estableció como máxima que el éxito de reformas así de trascendentes no sólo exige cuidadosos diseños procedimentales, sino que es decisivo cuantificar con antelación las cargas de trabajo proyectadas, planificar adecuadamente los requerimientos



orgánicos asociados, revisar la mejor experiencia comparada, y todo ello, para luego poner en funcionamiento un proceso de implementación sustentado tanto en el permanente monitoreo del sistema como en una necesaria flexibilidad, que permita generar oportunamente modificaciones legales y/o de procesos de trabajo.

En estos diez años esta nueva Justicia Penal ha generado desafíos de diversa índole. Por ejemplo, la profesionalización de la atención de los usuarios; la instalación de modelos de gestión eficientes y eficaces en las distintas instituciones operadoras del sistema; cambios en la cultura organizacional de los diversos actores; capacitación permanente de los operadores; gestión de delitos de mayor y menor complejidad, entre otros.

El proceso también ha sido un excelente ejemplo de la integración de lógicas de trabajo colaborativo entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, las policías y la Defensoría Penal Pública. La coordinación de estos actores genera beneficios comunes a todos ellos y para el sistema en su conjunto. Esta realidad, ha significado la gestación de estrechas coordinaciones interinstitucionales, que abarcan desde temas de gestión a materias eminentemente jurídicas.



En definitiva, la Reforma Procesal Penal, debe visualizarse como:

- \* Una política pública altamente compleja que supone cambios jurídicos y transformaciones institucionales.
- \* Un proceso que no admite improvisaciones, sino que requiere un esfuerzo constante de diseño, implementación, monitoreo y adaptación.
- \* Un trabajo que demanda una coordinación permanente entre los operadores del sistema y las instancias gubernamentales destinadas a apoyar dicho proceso de reforma.
- \* Un modelo que exige una capacitación permanente de sus operadores: jueces, fiscales y defensores, sin olvidar a las policías preventivas e investigativas.
- \* Una política pública que debe ser transversalmente compartida, factor que se dio en nuestro país y que ha significado que Chile se transforme en un referente en la comunidad internacional, a través de la cooperación con diversos países Latinoamericanos en sus procesos de reforma.



\* Una tarea de Estado, que involucra a sus tres poderes, y en que los legítimos intereses y expectativas de la ciudadanía deben verse adecuadamente reflejados.

En la lectura de los artículos de este libro, sus autores, quienes coinciden con haber tenido una participación protagónica en la gestación este nuevo sistema, recuerdan lo que ha significado el proceso de Reforma, desde su diseño hasta su evaluación a diez años plazo. De su relato y de los resultados obtenidos por el sistema a la fecha, debemos sentirnos agradecidos y orgullosos. Al mismo tiempo, preciso es recordar que no ha sido un proceso exento de dificultades y que existen una serie de nuevas necesidades y desafíos, que se han de atender, bajo la premisa indiscutida que la ciudadanía permanentemente demanda, y con razón, un servicio de justicia de cada vez mayor excelencia.

Sólo me resta felicitar a cada uno/a de los profesionales de las diversas disciplinas que han trabajado durante los últimos diez años en esta titánica tarea. Su esfuerzo y compromiso es lo que ha permitido la consolidación del sistema, o si se quiere, que aquello que partió como una Reforma Procesal Penal haya llegado a convertirse hoy en día -y con toda propiedad- en nuestro nuevo Sistema de Justicia Penal.

*Felipe Bulnes Serrano*  
Ministro de Justicia



Nuestro sistema de enjuiciamiento criminal cumple diez años desde la implementación de una de las reformas procesales más importantes de los últimos cien años, si no, la más trascendente en lo que se refiere a la garantía de los derechos de las personas y la consolidación de un efectivo estado constitucional de derecho, sirviendo a su vez de modelo para otros países latinoamericanos que han seguido la experiencia chilena para desarrollar e implementar sus propios procesos de reforma judicial. Esto último ha permitido un importante intercambio de conocimientos, que se trasunta en reiteradas visitas de autoridades extranjeras interesadas en conocer nuestro sistema procesal penal y la constante participación de magistrados chilenos en conferencias y ponencias internacionales exponiendo acerca de nuestro proceso de reforma.

La Reforma Procesal Penal significó un importante desafío para el Poder Judicial. Entre otras cosas, importó una considerable inversión a nivel de infraestructura que permite en la actualidad responder adecuadamente a la nueva composición orgánica introducida por la reforma. Además, la nueva justicia penal implicó un notable esfuerzo destinado a capacitar a todos los actores del Poder Judicial que participan del actual sistema penal, tanto en materias relacionadas con la nueva normativa, como en materia de soporte informático utilizado para gestionar el sistema.

Para dar solución a los problemas que podrían suscitarse al implementar la reforma, se acordó realizarla de manera gradual, comenzando el año 2000 con las regiones IV y IX y finalizando la implementación el 16 de junio de 2005 en la Región Metropolitana. Esta última etapa fue la

gran prueba que debió sortear el nuevo sistema penal que, con todo, resultó exitoso.

Durante estos diez años de existencia del nuevo sistema penal, el Poder Judicial ha tenido una destacada participación en la correcta implementación y constante mejoramiento de la reforma, lo que ha sido una preocupación permanente desde el inicio de ésta.

En septiembre del año 2000, el pleno de la Corte Suprema designó una *Comisión especial para la implementación de la reforma procesal penal*. El objetivo principal de la entidad fue abocarse al estudio y análisis de las medidas necesarias para reforzar la conveniente preparación de los jueces y funcionarios, así como el sistema que debía adoptarse en relación con los registros que actualmente llevan los Jueces de Garantía y los Tribunales Orales en lo Penal.

Con la entrada en vigencia de la ley N° 19.665 del año 2000, se creó la *Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal*, que tuvo por objeto desarrollar estudios y proposiciones técnicas que facilitaran la puesta en marcha del nuevo sistema y la acción mancomunada de las instituciones representadas en ella. En su integración se incluyó, entre otros, al Presidente de la Corte Suprema y a un Ministro de la misma elegido por el pleno, instancia desde la cual se aportó a la implementación de la reforma. Esta comisión tuvo una duración de cinco años contados desde que entrara en vigencia la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, término que se cumplió el pasado 16 de junio. Si bien, en los hechos, la Comisión había dejado de sesionar en el año 2007, se retomó su funcionamiento a partir del mes de mayo del presente año e incluso se encuentra en el Congreso un proyecto de Ley destinado a dar permanencia a la Comisión por la necesidad justificada de contar con un órgano de dicha naturaleza.

En noviembre de 2006, el pleno de la Corte Suprema crea las unidades de apoyo a las distintas reformas procesales de nuestro ordenamiento, dentro de las cuales se encuentra la Unidad de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, la que se establece no sólo en la Corte Suprema, sino que también a nivel de Corte de Apelaciones, Juzgado de Garantía y Tribunales Orales.

A estas unidades les corresponde realizar un seguimiento permanente del proceso de reforma legal en cada área, recopilando los antecedentes que se vayan generando, las estadísticas y estudios que se necesiten, consultando constantemente con los estamentos de alzada y de base la realidad de la situación de la reforma procesal, con sus problemas y posibles soluciones,

imponiéndose de los proyectos de modificaciones legales, de los ajustes administrativos, de las ideas que surjan en los ámbitos sectoriales, regionales y gremiales y proponiendo a los órganos judiciales decisorios lo necesario para que cada reforma contribuya al servicio de la comunidad y a la realización de las vocaciones de los jueces. A esta unidad también le corresponde el estudio y análisis de la reforma al sistema penal adolescente.

A nivel de Corte Suprema, la unidad ha radicado el seguimiento de las reformas (procesal penal y de responsabilidad penal adolescente) en las unidades de apoyo de las distintas Cortes de Apelaciones, las que periódicamente envían reportes a la Unidad del Máximo Tribunal. Con ello se busca tener una visión globalizada y actualizada de los principales problemas prácticos de la reforma.

Lo anterior, ha permitido al Poder Judicial estar al tanto de las mejoras que se requieren y brindar una correcta solución a cada una de ellas; sin embargo, y a pesar de los diez años transcurridos desde el inicio de la reforma, aún quedan desafíos importantes que asumir en aras a su perfección.

A modo de ejemplo, podemos mencionar lo relativo a la necesidad de mejorar y desarrollar sistemas que permitan el intercambio expedito de información entre los diversos operadores, a fin de otorgar un servicio cada vez más ágil y oportuno, todo ello orientado a la publicidad y transparencia exigida constitucionalmente a los actos, resoluciones y procedimientos de los órganos del Estado.

En ese contexto, y a fin de facilitar la toma de decisiones y dictación de resoluciones debidamente informadas, el Poder Judicial ha venido celebrando convenios con distintos actores, tales como Registro Civil, Gendarmería de Chile, Ministerio Público, Defensoría y Policías del país.

Por último, como corolario de este exitoso proceso iniciado hace diez años, sólo resta iniciar el estudio de modificaciones al Derecho Penal sustantivo, sin las cuales el proceso de reforma no estará concluido a cabalidad, en los términos que lo exige un Estado de Derecho moderno.

*Milton Juica Arancibia*  
Presidente de la Corte Suprema






## LA FISCALÍA DE CHILE EN LOS 10 AÑOS DE REFORMA AL SISTEMA CRIMINAL

*El año pasado el Ministerio Público de Chile cumplió diez años de existencia, fecha que nos encontró en un proceso de importantes transformaciones, que se orientan a la consolidación y proyección de la Fiscalía dentro de la sociedad chilena.*

---

No es posible olvidar que la necesidad de reformar el sistema de justicia criminal, convocó a personalidades de todos los sectores políticos y un especializado contingente académico, logrando aunar voluntades frente al objetivo común y superior de dotar a Chile de una justicia penal transparente, expedita, cercana a la gente y en concordancia con los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país; que protegiera a las víctimas del delito y garantizara los derechos de los imputados; en suma una justicia acorde con el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestra nación.



Hoy no sólo podemos apreciar que contamos con un Sistema de Justicia Criminal consolidado y valorado al nivel nacional y en el plano internacional, sino que también podemos constatar que se han generado altos niveles de confianza ciudadana en tal sistema, lo que ha permitido su validación en nuestra sociedad.

La consolidación del Ministerio Público ha sido el producto de un largo y complejo proceso. Luego de la etapa de implementación, que comenzó con la entrada en vigencia paulatina y gradual del nuevo proceso penal en las distintas regiones, y que, podríamos decir, culminó con la instauración de la, en ese entonces Reforma, en la Región Metropolitana en el año 2005, fuimos aprendiendo a desenvolvernos en esta nueva forma de hacer justicia, ajustar e innovar permanentemente nuestros procesos de trabajo, (considerando además, que durante dicha etapa se realizaron importantes modificaciones legales, como la ley N°20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la creación del sistema penal adolescente y las normas dictadas en materia de violencia intrafamiliar, entre otros) para hacer cada vez más eficiente nuestra gestión.

En ese contexto, ya instalado exitosamente el Ministerio Público en todo Chile, al asumir como Fiscal Nacional debimos enfrentar otro tipo de desafíos e iniciar una nueva etapa que hemos denominado de consolidación y desarrollo. En esta nueva fase tuvimos que ser capaces de asumir que nuestra sociedad no sólo nos exigía el cumplimiento de nuestras funciones, sino que debíamos hacerlo bajo estándares e indicadores de eficiencia y calidad. Los fiscales no sólo debíamos investigar o dirigir las investigaciones, sino que hacerlo inteligente y focalizadamente, desarticulando las organizaciones criminales que se encuentran detrás de un fenómeno delictual determinado. Debíamos tomar medidas oportunas y eficaces para proteger los derechos de las víctimas, respetando los derechos de los intervinientes. Tuvimos que involucrarnos, con ciertos matices, en materias de prevención al establecer estrategias conjuntas con los demás operadores

del sistema de justicia criminal, sin renunciar, por cierto, a nuestra autonomía y en el marco de nuestras funciones.

Frente a esta realidad, tuvimos que reformularnos y elaborar una respuesta conjunta como institución, lo que fue plasmado en nuestro Plan Estratégico institucional 2009-2015, concebido a partir del trabajo de numerosos fiscales y funcionarios de distintas regiones del país.

El resultado de este proceso reflexivo, que denominamos Fiscalía 2015, fueron cuatro lineamientos estratégicos: Desarrollar una persecución penal eficiente con estándares de calidad, Fortalecer la Coordinación Interinstitucional, Mejorar continuamente la Gestión Administrativa y Potenciar la atención y Protección a nuestras víctimas y testigos.

En ese contexto, hemos elaborado una estrategia de persecución penal sobre la base de un tratamiento diferenciado de los casos. La persecución penal tiene que ser selectiva y discriminar entre los casos complejos y aquellos que no lo son, siendo ésa la fórmula lógica de ser eficientes porque permite destinar los recursos –que siempre son escasos- donde más se requieren o donde mayores resultados pueden producir.

La diferenciación permite definir distintos procesos de trabajo según el tipo de caso del que se trate, que van desde técnicas de investigación hasta formas de término procesales diferentes; siendo la tendencia en esta materia el producir mayor especialización mientras más complejo sea el caso; es decir, a la tramitación de casos complejos radicada en fiscales expertos, que trabajan en estrecha colaboración con policías y peritos de alta experticia también. De otro lado, en cuanto a los delitos denominados comunes, la tendencia es hacia la estandarización mediante la configuración de procesos de trabajo uniformes y breves.



Por otro lado la persecución penal debe tener ciertos énfasis, orientados a dar respuesta penal a determinados delitos que por la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas que los padecen, hacen necesaria una respuesta más focalizada, intensa y expedita. En ese sentido, hemos elaborado programas destinados a combatir fenómenos delictuales de índole sexual que afecten a menores de edad, como la prostitución y pornografía infantil, y en desarticular las redes de pederastas. Hemos focalizado la persecución del microtráfico y las organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, trabajando intensamente con Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile. Y, finalmente, hemos advertido la necesidad social de atender especializadamente a víctimas de violencia intrafamiliar y desarrollado programas de protección a testigos, combatiendo enérgicamente cualquier síntoma de corrupción.

En cuanto a los desafíos, debemos considerar que hoy nos enfrentamos a un aumento muy significativo, del número de ingresos –de hecho muy superior al proyectado por diversos organismos técnicos al momento de dimensionar el número de fiscales y funcionarios con que contaría la Fiscalía – por lo cual en estos momentos estamos produciendo al límite de nuestra capacidad estructural. Basta señalar que los ingresos desde del año 2005 al 2009 se han incrementado en aproximadamente un 80%. No obstante lo anterior, hemos aumentado las salidas judiciales, o de mayor calidad, entre los años 2007 al 2009 en un 43,7%; además, hemos mejorado los términos y sus tiempos de tramitación y aumentado juicios y sentencias.

En ese contexto se enmarca nuestro proyecto de fortalecimiento institucional – mediante el cual se ha solicitado a las autoridades correspondientes un aumento de nuestra dotación - que es parte de nuestro plan estratégico. De esa forma pretendemos poder ajustar nuestra capacidad a los requerimientos reales que hoy enfrentamos.

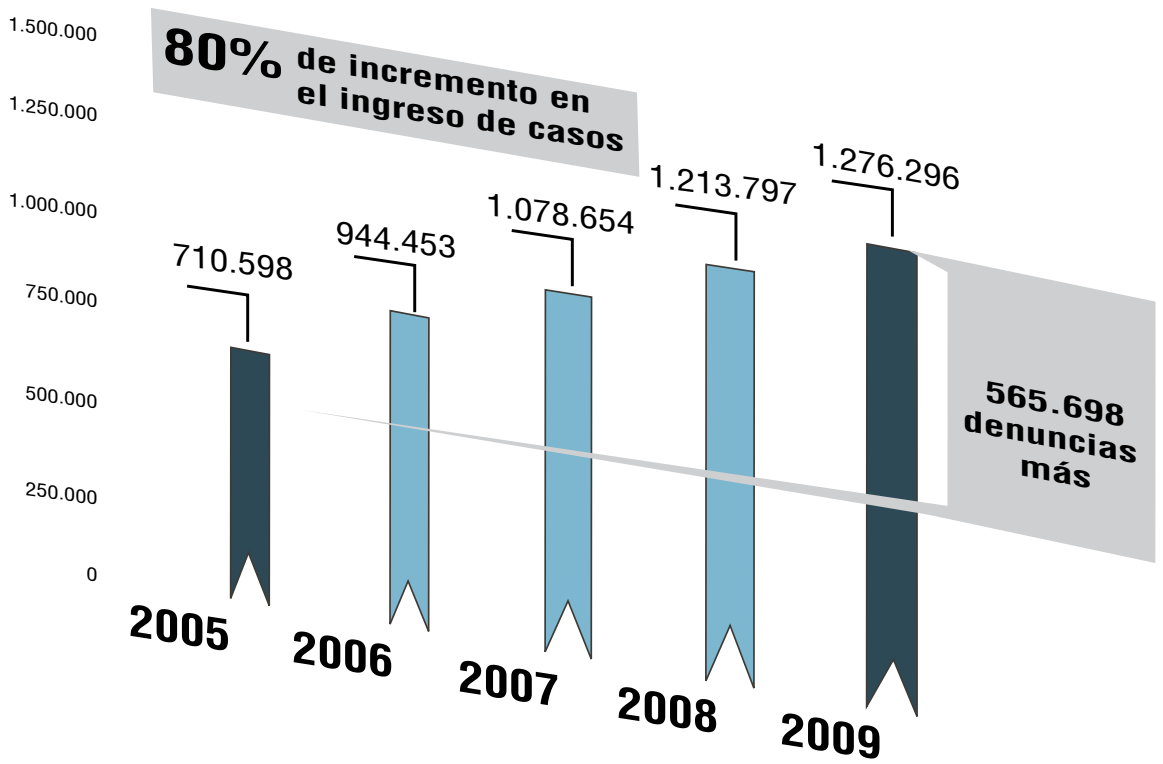
Se une a lo anterior nuestro afán de mejorar la persecución penal en delitos de alta complejidad, como lavado de activos, crimen organizado y corrupción; contemplando en nuestro plan de

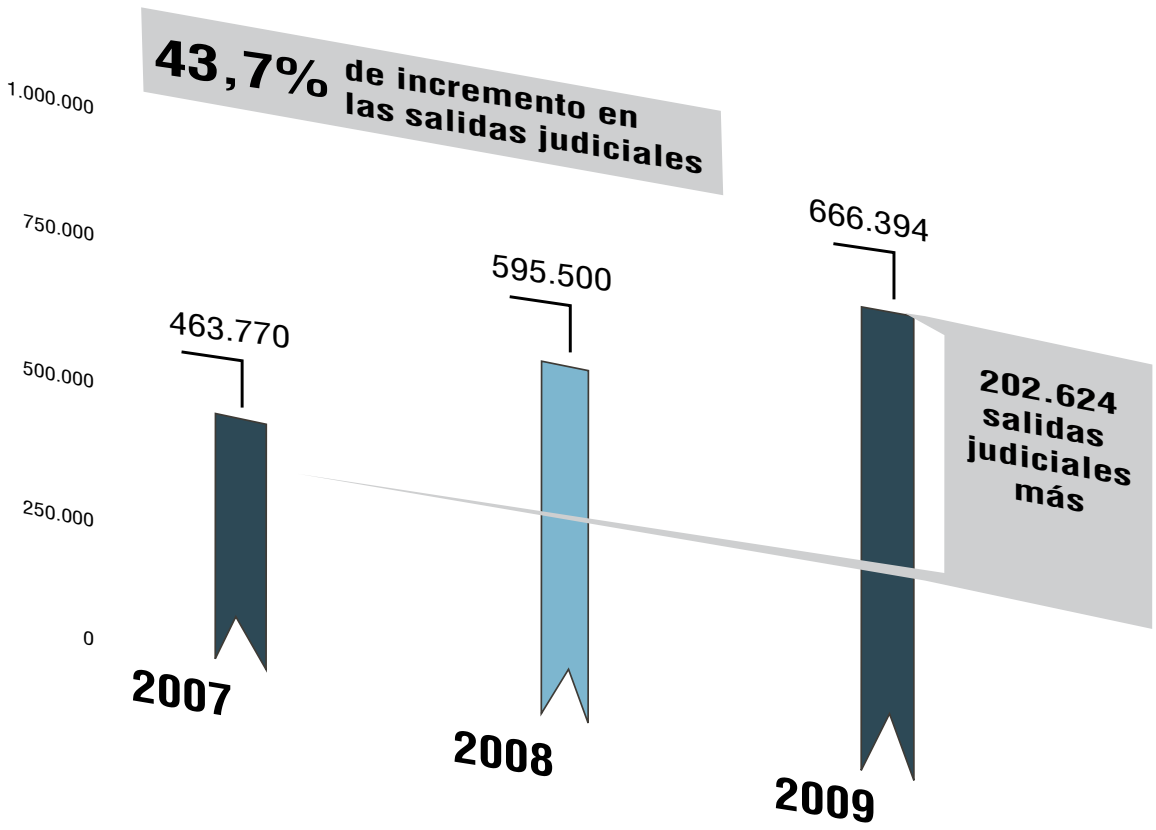
fortalecimiento institucional la creación de una fiscalía altamente especializada, de carácter nacional o supraterritorial, lo que ha sido acogido por el Presidente de la República, en su mensaje del 21 de Mayo recién pasado.

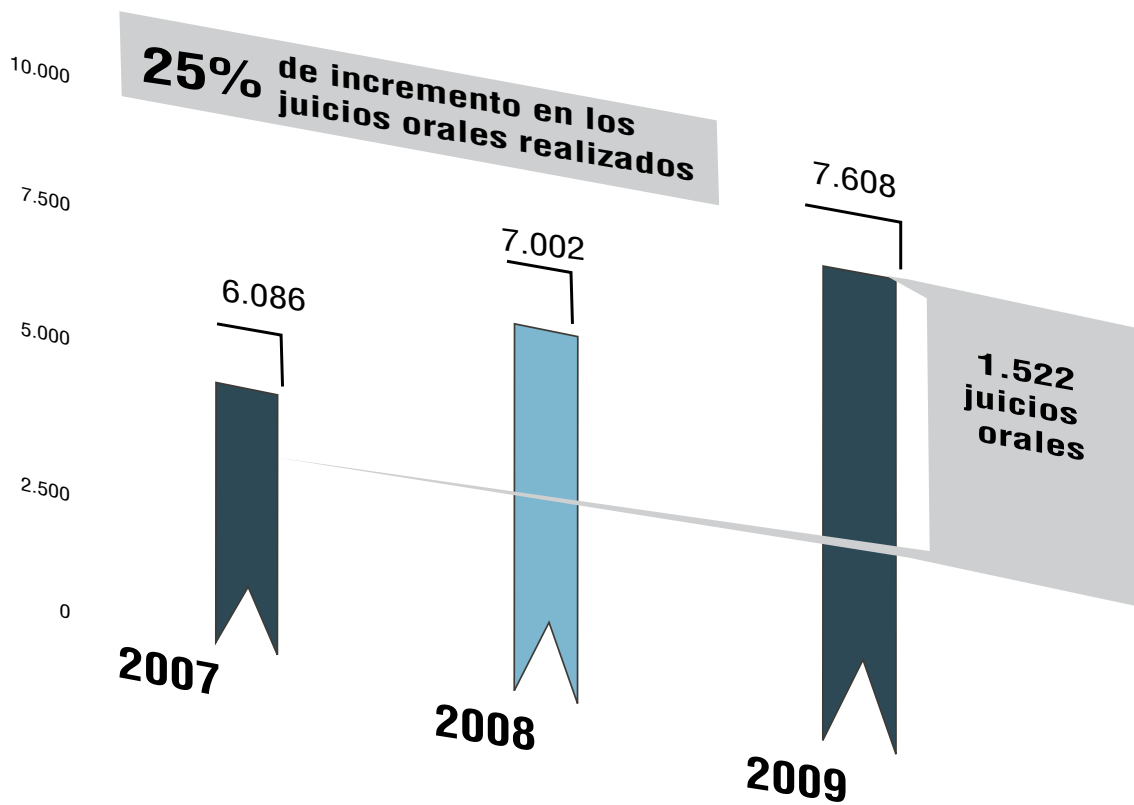
De otro lado, en materia de delitos comunes, hay mucho por avanzar todavía. Porque si bien es cierto son ilícitos de menor entidad ellos afectan al común de las personas e incluso su vida cotidiana, afectando las percepciones sobre el sistema. Es por ello que en los próximos días se impartirán nuevas instrucciones a Carabineros en el marco del artículo 87 del Código Procesal Penal y con el formato de un manual sintético que el Carabinero de Servicio pueda siempre portar consigo, con el fin de desarrollar una mayor iniciativa policial en las primeras horas de cometido el delito, tanto en materia de ejercicio de las facultades autónomas que les confiere la ley, como en la realización de las diligencias inmediatas. En el mismo sentido pretendemos, tan pronto se incrementen nuestros recursos humanos y logísticos disponibles, implementar unidades de análisis criminal (lo que está dentro de nuestro Plan de Fortalecimiento Institucional), particularmente de las causas que se archivan provisionalmente.

Finalmente, estamos haciendo nuestro mejor y mayor esfuerzo por redefinir nuestras tareas y optimizar el uso de los recursos que el país nos entrega, teniendo claro que nuestra autonomía y el mandato constitucional que la consagra nos da derechos pero también nos impone severas obligaciones. Somos y queremos seguir siendo una institución de excelencia, confiable, reconocida por la eficacia y eficiencia con que ejerce la persecución penal pública y la atención de víctimas y testigos, respetuosa de los derechos de todas las personas y formada por un equipo humano comprometido con el quehacer institucional, con el país y su gente.

*Sabas Chahuán Sarrás*  
Fiscal Nacional Ministerio Público









## LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS Y LA DEFENSA COMO LÍMITE LEGITIMADOR AL USO DEL IUS PUNIENDI

Son las personas el foco de los esfuerzos de la Defensoría. La posibilidad de materializar el derecho a defensa consagrado constitucionalmente a través de nuestra institución, asegurando a todas las personas el acceso más universal a la justicia y a la protección de sus derechos y garantías, es un capital que se ha construido y desarrollado a través de la reforma procesal penal que hoy cumple 10 años y la creación de la Defensoría Penal Pública.

Nuestra función encuentra eco en dos frases constitucionales que son principios de nuestro actuar: “El Estado está al servicio de la persona humana” y “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”.

Y no podía ser de otra forma porque la función de la Defensoría Penal Pública es hacer

frente a la enorme diferencia que existe entre el poder punitivo del Estado y el individuo, equilibrando posiciones y fuerzas, permitiendo la igualdad de armas. Así, resulta pertinente recordar que tanto el Derecho penal como los derechos fundamentales nacieron para que las personas pudieran contraponerse y contradecir el enorme señorío del Estado. En efecto, desde la irrupción de la dogmática penal con Beccaría en su “De los delitos y de las penas”, se ha insistido en el principio de legalidad en el establecimiento de crímenes y sus sanciones, así como en la racionalidad y proporcionalidad en su determinación. Asimismo, un Derecho penal inserto en un Estado democrático requiere que su sistema sancionatorio descansa sobre el principio de *extrema ratio*, que le permita utilizar sanciones diversas a la privación de libertad a fin de permitir la reinserción social y, así, racionalizar la persecución penal, restringiéndola sólo a los casos más graves.

De la misma manera, desde la perspectiva de los Derechos fundamentales no es suficiente la exigencia del principio de legalidad en el establecimiento de delitos y penas, sino que resulta imperioso que la sanción sea impuesta por un juez natural e imparcial y sólo luego de un procedimiento legalmente establecido, con las garantías del debido proceso, un derecho de defensa fuerte y efectivo, independiente en su actuar y respetándose por sobre todo la presunción de inocencia.

Así las cosas, vemos que estos derechos son un corpus garantístico del individuo frente al poder estatal y que es la defensa la garante y guardiana del cumplimiento a cabalidad de todas estas condiciones. Una sociedad democrática de derecho se caracteriza porque los derechos y garantías no se rinden frente a la pretensión punitiva del Estado, sino que al contrario es la materialización del poder persecutorio y coercitivo del Estado el que debe ser capaz de destruir el escudo de la inocencia respetando en todas las circunstancias las garantías y derechos de las personas.

Es por ello que la Reforma buscó establecer un sistema procesal penal que se conformara a todas estas garantías, lo que pasaba por relevar el rol del imputado y su defensa en el proceso.


Desde ese momento, todas las personas que carecieron de abogado de confianza han tenido un defensor penal público a su lado. A la fecha 1.567.057 personas han sido defendidas por nosotros, 1.334.164 hombres y 232.893 mujeres.

#### Ingresos de imputados, hombres y mujeres a agosto de 2010

	Total		
	Hombre Recuento	Mujer Recuento	Total Recuento
Tarapacá	30.512	4.788	35.300
Antofagasta	70.107	12.897	83.004
Atacama	38.464	5.839	44.303
Coquimbo	64.646	10.266	74.912
Valparaíso	130.934	24.497	155.431
O'Higgins	81.981	14.174	96.155
Del Maule	94.105	14.612	108.717
Biobío	139.129	21.949	161.078
Araucanía	92.545	11.538	104.083
Los Lagos	68.098	10.270	78.368
Aysén	13.626	1.444	15.070
Magallanes	16.809	2.547	19.356
Defensoría Regional Metropolitana Norte	217.130	43.114	260.244
Defensoría Regional Metropolitana Sur	222.534	45.975	268.509
Los Ríos	27.905	3.566	31.471
Arica-Parinacota	25.639	5.417	31.056
<b>Total</b>	<b>1.334.164</b>	<b>232.893</b>	<b>1.567.057</b>

Fuente: elaboración propia a partir del SIGDP






Frente a un aniversario tan relevante como los primeros diez años de reforma, obligado resulta mirar el proceso críticamente con anhelo permanente de perfeccionamiento. Así, es relevante analizar algunas situaciones que se han ido instalando, en perjuicio de los principios que inspiran esta nueva lógica. En un escenario en el que se debe privilegiar la libertad como regla general, resulta contradictorio que la mayoría de las sanciones apuesten por las alternativas en el medio libre del sistema y sin embargo se abuse del recurso a la privación de libertad durante la investigación de los delitos mediante el uso excesivo de la prisión preventiva y el aumento sostenido de las condenas con penas efectivas. Particularmente grave resulta esto en el caso de los jóvenes, donde el nuevo sistema de justicia juvenil tiene pendiente además hacer realidad la exigencia de especialización de sus operadores establecida en la ley y que en el caso de la Defensoría ha supuesto un esfuerzo por contar con un equipo de defensa juvenil que haga realidad las diferencias que exige este grupo.

Asimismo, es necesario revisar el sentido que se les ha dado en la práctica a instituciones como el procedimiento abreviado, forzando decisiones de los imputados frente a eventuales escenarios más gravosos, afectando con ello de manera velada la voluntariedad de su decisión.

Si bien la reforma pretendió congeniar la eficiencia con el respeto de las garantías, debemos estar alertas frente a los peligros de privilegiar lo primero e identificar esa eficacia con un mayor uso de la cárcel o la búsqueda de resultados a toda costa, sin respeto de los derechos de las personas.



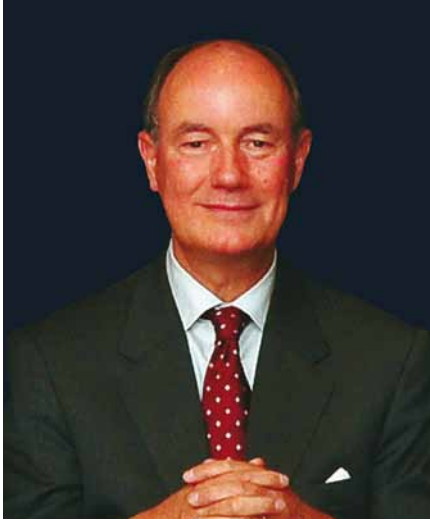
También resulta urgente revisar los criterios de género con que estamos operando tanto respecto de nuestras usuarias como de las operadoras. La ocasión de hacer la diferencia con respecto a las mujeres como grupo particularmente vulnerable y discriminado, dando espacios a la argumentación que se haga cargo de las particularidades de éstas, en nuestro caso muy especialmente de las mujeres imputadas, es una tarea pendiente. Algo similar ocurre con las oportunidades para contar con más defensoras mujeres que aporten una particular perspectiva de la vocación de ejercicio de la defensa. La invitación y los espacios están, pero hay que profundizar en el empeño.

La existencia de una defensa fuerte y sana, consolidada institucionalmente y con vocación pendiente de autonomía, es pilar fundamental de la buena marcha del sistema y de la profundización de la democracia y sus principios.

Porque nos hemos constituido en los escuderos de las garantías de las personas en el sistema penal, y porque al mismo tiempo queda todo por hacer y perfeccionar, queremos hacer realidad visible que “sin defensa, no hay justicia”.

*Paula Vial Reynal*  
Defensora Nacional Defensoría Penal Pública





## LA REFORMA PROCESAL PENAL Y LOS DESAFÍOS PARA LA PROFESIÓN LEGAL

Chile es un pequeño país ubicado al fin del mundo que ha adquirido forma a lo largo de su historia gracias a sus instituciones. Estas son esa parte sumergida del iceberg de nuestra identidad cultural. Son probablemente su mayor capital.

La reforma procesal penal puede entenderse como parte de este continuo. Si bien fue un proceso resistido en su momento, su éxito ha trascendido las fronteras de este país y es seguida con

detenimiento por países muy diferentes que se proponen profundizar sus reformas a la justicia criminal.

Un aspecto poco analizado del nuevo proceso penal es el giro copernicano que ha producido en la profesión legal. Se ha dejado atrás un proceso donde el juez concentraba las funciones de persecución y de adjudicación, y la participación de los abogados, tanto querellantes como defensores, estaba en segundo plano. Hemos transitado a un modelo adversarial cuyo correcto funcionamiento supone diferenciar funcionalmente, en distintos profesionales legales, los roles de juez, persecutor y querellante, defensor, juez de garantía y jueces de juicio oral.

La reforma procesal penal generó la necesidad de contar con jueces altamente profesionales, abogados exclusivamente a la labor adjudicadora. A su vez, los jueces distribuyen sus tareas en jueces que controlan la investigación y resguardan las garantías del imputado y en sentenciadores. El cambio procesal y orgánico ha producido el efecto de renovar la administración de justicia, con el ingreso de jueces jóvenes crecientemente más calificados. Estos cambios son el primer gran paso hacia una revisión de los procedimientos en otras áreas, como familia, laboral y tributario. Este proceso de renovación debe concluir con las reformas procesales y orgánicas en lo civil y vecinal.

A su vez, de haber contado con un servicio de asistencia jurídica de segunda clase, a cargo de candidatos a abogados que adquirirían capacitación práctica defendiendo a personas de escasos recursos, en circunstancias que eran responsables de la defensa de los bienes jurídicos más preciados de una persona; estamos en camino a que se desarrolle a un muy buen nivel un sistema profesional de defensa criminal, cuyo diseño persigue asemejarse al ejercicio privado de la abogacía, mediante un sistema de licitaciones, reservándose el Estado un rol subsidiario de


defensa directa por medio de la Defensoría Penal Pública.

Finalmente, la creación del Ministerio Público significó no sólo un desarrollo inusitado en lo concerniente a la investigación criminal en nuestro país, sino que un nuevo diseño constitucional de distribución de competencias y de frenos y contrapesos, gracias a la autonomía de dicho órgano frente a los órganos políticos. Por otra parte, la concentración de facultades intrusivas y del monopolio de la investigación penal cuenta con un delicado equilibrio por medio de controles judiciales y administrativos.

Estos cambios auspiciosos también tienen su faceta menos dulce, según la experiencia acumulada en estos diez años. El modelo tradicional de la relación con el cliente, fundado en el conocimiento y confianza personal, ha dejado de ser la manera general de ejercer la profesión en materia penal. Esa relación personalizada ha devenido a menudo en una que se asemeja al cliente consumidor de un servicio.

Este cambio que afecta los rasgos más esenciales de las profesiones liberales también se ha producido con el diseño original de las licitaciones de defensoría, originando grandes empresas legales donde los incentivos pueden llevar a un defensor a la búsqueda de acuerdos con el fiscal en forma indiscriminada, reduciendo sus deberes de celo y lealtad en una defensa vigorosa del cliente. Hay, sin embargo, signos alentadores de que la actual dirección superior de la Defensoría Penal Pública se está haciendo cargo de estas preocupaciones que ha hecho valer el Colegio de Abogados.

Asimismo, los sistemas de reclamación administrativa respecto de los fiscales no han resultado del todo efectivos, llevando a reflexionar acerca de las razones de su exclusión del régimen



general de responsabilidad administrativa del Estado. La autonomía de la Fiscalía no puede ser confundida con restricciones al principio de rendición de cuentas y de responsabilidad administrativa.

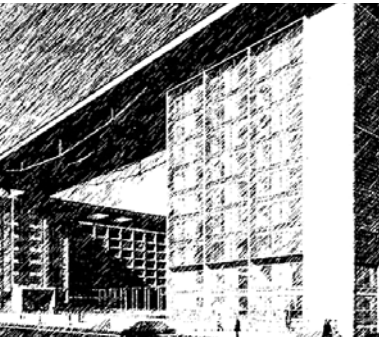
El Colegio de Abogados ha recibido muchas solicitudes de amparo profesional en contra de fiscales que en el ejercicio de sus facultades han perturbado el ejercicio de los abogados. Entre los casos más graves se encuentran entrevistas entre fiscales e imputados sin la presencia de los defensores, incautaciones de computadores y otros soportes materiales desde los despachos de los abogados, y escuchas telefónicas de las conversaciones entre abogados y clientes. El poder investigativo debe estar sujeto a frenos y contrapesos más eficientes. Es necesario tomar conciencia de los riesgos a que está naturalmente sometido el sistema adversarial y los justificados privilegios y derechos fundamentales, como son el secreto profesional y la bilateralidad en el proceso.

Toda institucionalidad, especialmente si significa un cambio tan importante, está sujeta a procesos de adaptación. En algunos casos los cambios son funcionales a sus fines; en otros, amenazan el diseño original. El buen juicio basado en la experiencia enseña, en especial a nuestra profesión, los límites sutiles entre lo útil y lo correcto, entre lo ventajoso y lo justo, entre el interés legítimo y el que afecta injustamente a los demás. Los trabajos reunidos en este volumen dan cuenta de los defectos y virtudes de esta gran reforma.

*Enrique Barros Bourie*  
Presidente Colegio de Abogados







# PRESENTACIÓN

Al cumplirse 10 años de la implementación del mayor cambio al sistema de justicia chileno, la Reforma Procesal Penal, el Ministerio de Justicia ha reunido en la presente publicación, una selección de artículos de destacados autores e instituciones con el objetivo de recoger, a través de los diversos temas que en ellos se tratan, la importancia que ésta ha tenido para el sector justicia, así como también, los principales debates, avances y desafíos que el desarrollo de esta política pública significó para Chile. La transformación vivida por el proceso penal tras la implementación de esta reforma significó un trascendental cambio, no sólo en la forma en que hasta ese entonces se perseguían y castigaban los delitos en el país, sino también en la manera de desarrollar, implementar y evaluar una política pública.

En este proceso, el aporte interdisciplinario realizado por actores diversos a los que tradicionalmente habían participado en las reformas a la Justicia, entregó a esta política pública uno de sus sellos más distintivos. Sin duda, la Reforma Procesal Penal por su alcance y magnitud, no sólo implicaba la aprobación de leyes y normas, sino la necesidad de evaluar desde una visión económica, los recursos que se requerirían, los costos y los beneficios que ésta implicaría. Para lograr el cambio cultural que esta reforma implicaba se debía, no sólo aunar visiones jurídicas y políticas diversas y muchas veces contradictorias, sino también justificar la mayor inversión de recursos, la creación de nuevas instituciones, y por sobre todo, el trasladar al sector público modelos de operación con estándares de eficiencia y eficacia.

La siguiente publicación reúne a instituciones e importantes actores de este proceso. Los autores de los artículos reflejan en cada uno de ellos, el rol que representaron, las lecciones aprendidas,



los cambios institucionales y técnicos, el importante aporte que realizó la sociedad civil en el proceso de cambio que implicó esta reforma para las personas y los desafíos que hoy enfrenta el sistema de justicia penal. Sin embargo, el manejo de información cuantitativa y el análisis económico del derecho fue trascendental para lograr los consensos que se requerían para impulsar este gran cambio. El principio de que las decisiones de inversión, así como la necesidad de cuantificar y justificar estas medidas a través de un debate técnico que involucrara diversas miradas aparte de la jurídica, se inauguró en Chile con la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal. Un aporte en esta área lo hizo el economista Carlos Valdivieso, quien junto a Ernesto Fontaine y Gert Wagner realizó un estudio previo a la implementación del nuevo sistema respecto de los costos y beneficios de la Reforma Procesal Penal.

Con un valor histórico, esta síntesis destaca lo que hoy parece indiscutible respecto de la forma en cómo debe conducirse una reforma: la necesidad de introducir en el debate aspectos técnicos y formas de cuantificar los costos y los beneficios de un cambio a la justicia, entregar un tratamiento sistémico a estas materias y la mirada multidisciplinaria con que deben realizarse. El desafío actual de las futuras reformas, como la Reforma al Proceso Civil, es aplicar el conocimiento obtenido y mirar la experiencia ganada desde esta perspectiva, incorporando criterios técnicos que van más allá del ámbito jurídico, aprendiendo de las lecciones y aprovechando la experiencia desarrollada.

# REFORMA PROCESAL PENAL ANÁLISIS COSTO – BENEFICIOS

*En agosto de 1997, los señores Carlos Valdivieso, Gert Wagner y Ernesto Fontaine, por el Ministerio de Justicia, la Fundación Paz Ciudadana y la Corporación de Promoción Universitaria, efectuaron un estudio llamado “Reforma Procesal Penal: Análisis costo – beneficio”.*

---



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*

# EVALUACIÓN SOCIAL DE LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

## *Síntesis*

Actualmente el parlamento chileno se encuentra debatiendo un conjunto de proyectos legislativos encabezados por un nuevo Código de Procedimiento Penal y que constituyen una propuesta para la transformación fundamental de la justicia criminal chilena. Los cambios propuestos abarcan a casi todas las instituciones del sistema procesal penal y se pueden sintetizar diciendo que se pretende sustituir el sistema vigente de orientación básicamente inquisitiva, por otro de perfiles fundamentalmente acusatorios. En efecto, el modelo actual es predominantemente escrito y secreto, y, en el, todas las tareas principales, investigación, acusación y juzgamiento están entregadas a un mismo órgano judicial, el juez del crimen. Los proyectos por su parte proponen en cambio un sistema predominantemente adversarial, en que las tareas de investigación y acusación sean entregadas a los fiscales del Ministerio Público que pasarán a constituir un órgano funcionalmente autónomo del Poder Judicial. Durante la etapa de instrucción estos fiscales desarrollarán su trabajo bajo el control de un juez de garantía encargado de proteger los derechos de quienes se puedan ver involucrados en el procedimiento y de resolver los demás conflictos que se puedan plantear. El juzgamiento, por su parte se realizará por medio de un juicio oral y público celebrado ante un tribunal de tres miembros que no deben haber tenido contacto anterior con el caso de que se trate. En el nuevo procedimiento

se otorga además una amplia participación a la defensa en todas las etapas del procedimiento y se garantiza el que ella será proporcionada gratuitamente por el estado cuando el imputado no cuente con medios económicos para solventarla.

Como parte de las tareas destinadas a fundamentar y apoyar el proceso de reforma se realizó un estudio económico orientado a evaluar la rentabilidad social de la reforma propuesta, proyecto en el que participaron los señores Gert Wagner, profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, Carlos Valdivieso, economista y administrador de la Fundación Paz Ciudadana y Cristián Riego, profesor de derecho de la Universidad Diego Portales y director del equipo redactor de los proyectos de reforma. El estudio tuvo como objetivo el cuantificar de acuerdo con la metodología propia de la economía, los beneficios y costos de la reforma propuesta en relación con los derivados de la mantención y ampliación del sistema vigente.

A continuación se presenta una síntesis del estudio comentado que pretende dar cuenta solo de las aproximaciones utilizadas para las estimaciones cuantitativas de costos y beneficios y de las conclusiones. Gran parte de los datos que se presentan han sido extraídos de otros estudios económicos realizados en el contexto de los trabajos de respaldo a la reforma procesal penal y en general se ha evitado por razones de espacio el mostrar cada uno de los pasos que van desde los orígenes de la información, hasta los resultados indicándose brevemente una síntesis de los mismos. Los estudios económicos utilizados, cuyos resultados han sido utilizados de

modo principal son: Estudio del costo actual del sistema de justicia del crimen, realizado a partir de los datos oficiales del gasto en justicia; estudio organizacional del nuevo sistema de justicia criminal que formuló propuestas de organización para las instituciones básicas del nuevo sistema, este estudio realizó una estimación de los gastos del mismo, así como de sus resultados en términos del tratamiento de casos; simulación computacional del sistema propuesto, que otorgó resultados operativos del nuevo sistema a partir de diversos escenarios posibles en cuanto a las diversas variables involucradas, como asignaciones presupuestarias de los diversos órganos, personal de los mismos, variaciones en el ingreso de causas, etc.

El estudio que resumimos ha sido objeto de numerosas discusiones y en varias de ellas ha sido objeto de cuestionamientos importantes en cuanto a diversos aspectos específicos relativos por ejemplo, a la fiabilidad de algunas de las estimaciones empleadas o a lo adecuado de la metodología utilizada para estimar el valor de algunos costos o beneficios. Pensamos que esos y otros cuestionamientos son completamente válidos y que es necesario continuar las discusiones al respecto. Creemos no obstante, que el valor principal del estudio radica en el intento por cuantificar y dar un tratamiento sistemático a cuestiones que habitualmente son discutidas solo en un nivel de instituciones en el ámbito de las reformas judiciales. Sin duda que la metodología para este tipo de estudios deberá ser afinada así como también se deberá procurar contar con mejor información cuantitativa acerca del funcionamiento del sistema judicial, lo que es ineludible es que las decisiones de inversión en el sector justicia comiencen a discutirse con la metodología que se aplica, a lo menos idealmente, a los proyectos de los demás sectores del estado.



## *Síntesis*

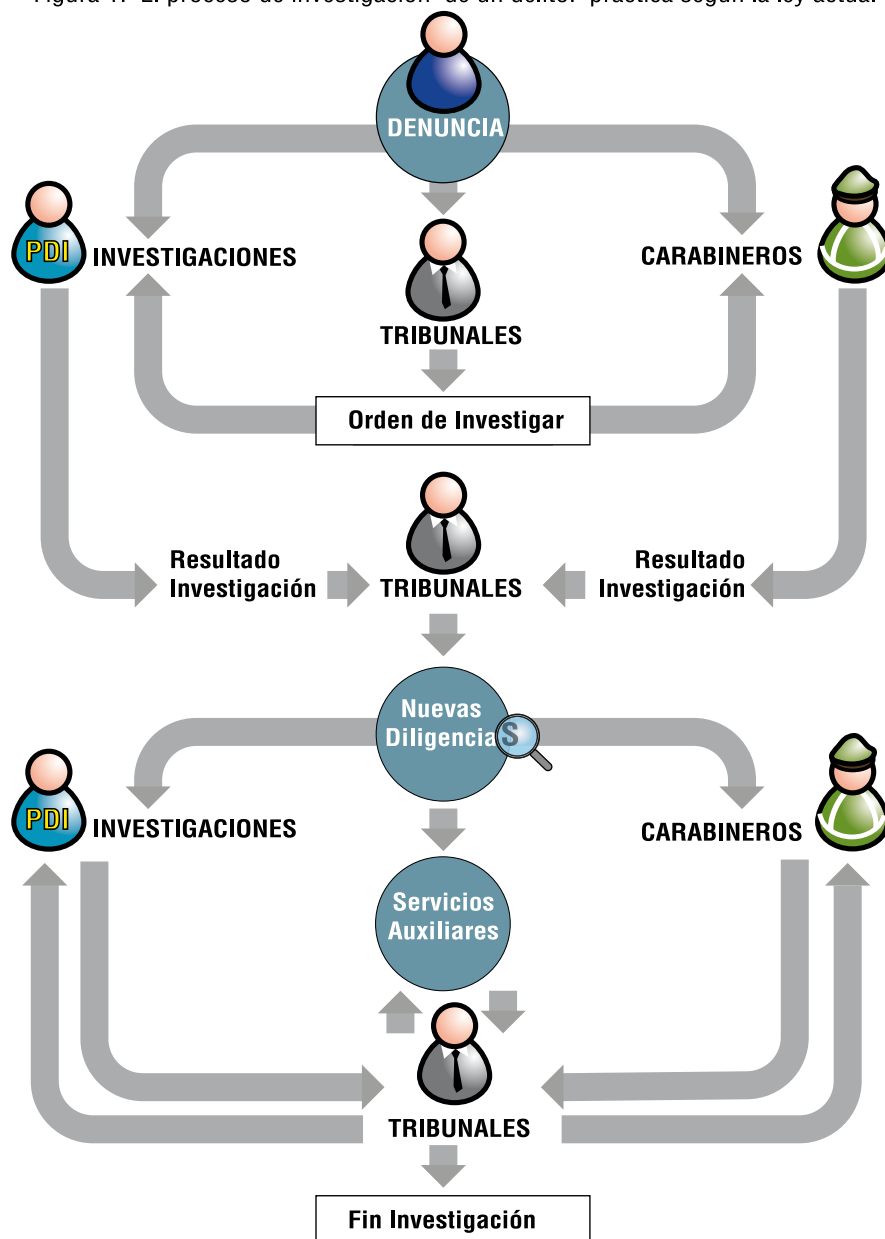
Esta síntesis se estructura de la siguiente forma. En la sección se hace una breve descripción de la Reforma Procesal Penal y se explica cómo se dividió su contenido para el análisis costo-beneficio. En las secciones II, III, IV y V se hace un resumen de lo tratado en los Temas del estudio en su versión completa: N° 1 “Racionalización de la investigación”, N° 2 “Introducción del Procedimiento Abreviado”, N° 3 “El costo de la Producción de Justicia” y N° 4 “Racionalización de la Privación de Libertad”. En la sección VI se presentan las conclusiones alcanzadas en el estudio.

## **I) LA REFORMA PROCESAL PENAL**

En el sistema actual de justicia criminal, las denuncias de los delitos son mayoritariamente recibidas por los organismos policiales, Carabineros de Chile e Investigaciones de Chile, los que a su vez las hacen llegar a los tribunales de justicia. Estos últimos, a su vez, también reciben directamente denuncias. Una vez que la denuncia ha ingresado a los tribunales, son los jueces quienes dirigen la investigación del delito denunciado, emitiendo órdenes de investigar a Investigaciones y/o Carabineros de Chile. A su vez, a medida que van recibiendo nuevos antecedentes por parte de las policías o de otras instituciones –por ejemplo, del Servicio Médico Legal- pueden ordenar la realización de diligencias adicionales.

## LA FIGURA N° 1 PRESENTA LA ESTRUCTURA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS VIGENTE.

Figura 1: El proceso de investigación de un delito: práctica según la ley actual

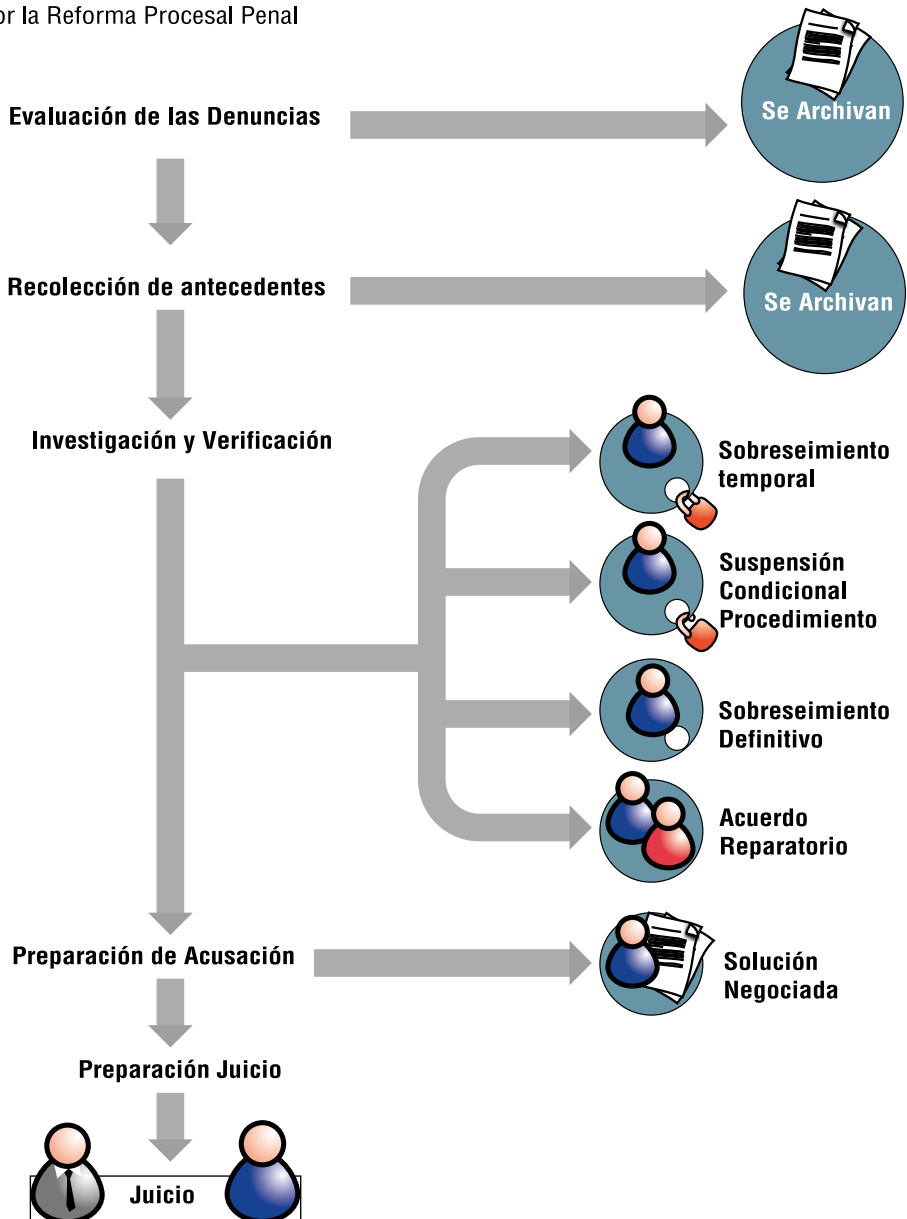


Cuando el juez estima que ya posee suficientes antecedentes o que mayores investigaciones no producirán nueva información declara cerrada la investigación y puede optar por uno de varios caminos posibles: i) formula una acusación y continúa el proceso hasta la dictación de la sentencia en la que se condenará o absolverá al acusado. ii) decreta un sobreseimiento temporal con lo que suspende el procedimiento, o iii) decreta un sobreseimiento definitivo con el que se cierra definitivamente el caso. En resumen, un juez recibe la denuncia, dirige la investigación, redacta la acusación y luego dicta sentencia.

La Reforma Procesal Penal propone cambiar esta forma de producir soluciones a través del sistema de justicia criminal.

## EN FIGURA N° 2, SE PRESENTA EL ESQUEMA PROPUESTO POR LA REFORMA:

Figura 2: El Proceso de Producción de Justicia Criminal propuesto por la Reforma Procesal Penal



En el procedimiento propuesto, las denuncias pueden ser hechas en los tribunales, ante la policía o directamente en el Ministerio Público (nuevo órgano a cargo de dirigir la investigación), llegando todas ellas finalmente al Ministerio Público a cargo de los fiscales. Estos evalúan las denuncias, pudiendo decidir, siempre dentro de los márgenes que fije la ley, si investigarán la denuncia recibida o si esta será archivada (esta decisión reconoce la existencia de una restricción técnica y de una restricción presupuestaria, lo que se analiza en el Tema 1). En aquellos casos en que decidan investigar, solicitan antecedentes preliminares y en función de ellos vuelven a evaluar si continuar con una investigación más profunda o dejar el caso a estas alturas. Con los resultados de esta investigación el fiscal decide si solicita el sobreseimiento temporal del caso, el sobreseimiento definitivo, la suspensión condicional del procedimiento (mecanismo que permite a los imputados por delitos menores, sin antecedentes prontuarios, no ser procesados sujetándose a algunas condiciones y a la posibilidad de que se reabra el proceso si reinciden). También puede ponerse término al procedimiento si se logra que la víctima y el imputado lleguen a un acuerdo. En aquellos casos en que no ocurre ninguna de las situaciones, el fiscal inicia la preparación de la acusación. Una vez planteada la acusación, el imputado puede renunciar a su derecho al juicio (procedimiento abreviado, el que se estudia en el Tema 2) a cambio de obtener una sentencia menor a la que probablemente obtendría en un juicio. En las causas en las que no logre llegar a un acuerdo con el imputado, el fiscal preparará el juicio. En él, el fiscal intentará probar la culpabilidad del imputado frente a los descargos de un abogado defensor, todo frente a tres jueces que deciden de acuerdo a la ley. Este juicio, a diferencia de la situación vigente es oral.

Los objetivos de la Reforma Procesal Penal son:

- Generar decisiones judiciales, por medio de un proceso transparente, en el cual la competencia entre el fiscal acusador y el abogado defensor, sea evaluada por parte de jueces especializados en esta función.

Actualmente, el proceso concentra en un solo agente el papel de investigador-acusador y el de evaluador; la competencia es más limitada y se desarrolla entre dicho agente único y el abogado defensor que en todo caso actúa en gran desventaja.

- Delegar formalmente en un órgano del sistema estatal, la decisión sobre qué investigar y qué no investigar.

Se crearía con tal objeto una institución nueva: el Ministerio Público, que agruparía a los fiscales. En el actual sistema, esta delegación no existe y la ley señala que todo ha de investigarse; sin perjuicio de lo cual, la propia ley presupuestaria establece, de hecho, severos límites al respecto.

- Ampliación de las formas de generar el producto justicia, abriendo la posibilidad de un procedimiento abreviado, opción que no existe en el actual sistema.

- Ampliación de los medios para lograr que el imputado quede disponible para los fines de la

justicia. Con ese fin se crean alternativas a la prisión preventiva.

- Aumentar el número de denuncias que serán objeto de una investigación seria.

En el actual sistema ello se ve entrabado tanto por limitaciones técnicas –por ejemplo, ausencia del procedimiento abreviado, la eficacia de la acción policial y otros organismos auxiliares-, como por restricciones presupuestarias. Este segundo aspecto es el que la reforma implícitamente propone expandir.

En el análisis costo-beneficio, se dividió el contenido de la reforma en cuatro temas que se evaluaron separadamente. El primero examina la racionalización de los recursos en la investigación de los delitos (Tema 1), analizándose las implicancias de reconocer la existencia de restricciones técnicas y presupuestarias en la investigación de los delitos, así como el desempeño del actual sistema y del propuesto respecto a esta materia. En el Tema 2, se valoriza la introducción del procedimiento abreviado al sistema de justicia criminal. En el Tema 3, se identifica la producción de justicia y se calcula el costo promedio de producción de soluciones de ambos sistemas. Finalmente, en el Tema 4, se discuten y valorizan las modificaciones al régimen de privación de libertad consideradas en la reforma.

La Reforma Procesal Penal propone fundamentalmente cambiar el procedimiento mediante

el cual el sistema de justicia criminal trata los delitos y adicionalmente, propone expandir la producción de justicia respecto de los niveles actuales. Aunque este segundo objetivo está más implícito que explícito, el análisis que sigue se sostiene sobre ambos considerandos.

El análisis costo-beneficio de la Reforma Procesal Penal, se basó en dos puntos de referencia:

El sistema de justicia criminal actual con su desempeño efectivo, en donde se supone que éste depende tanto de la ley actual –la que determina el procedimiento-, como de su presupuesto aprobado.

Una simulación de lo que propone la Reforma Procesal Penal, tomando como referencia las denuncias de delitos y los costos esperados del nuevo sistema.

Este estudio no se pronuncia sobre la conveniencia de expandir la producción de justicia, sino que comienza su análisis desde un escenario en el que la sociedad ha decidido expandir esta producción. Por lo tanto, el enfoque global del análisis que aquí se desarrolla se basa en estudiar si es más conveniente, desde el punto de vista del consumo de los recursos, el uso del actual sistema de justicia criminal o del propuesto por la Reforma Procesal Penal para producir el servicio “justicia” una vez que se ha decidido expandir la producción de ésta.



## II) LA RACIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN (TEMA 1)

La racionalización de la investigación consiste en reconocer que existe un presupuesto limitado y que, por tanto, no es posible investigar todos los delitos. En realidad, todo sistema de justicia criminal siempre está enfrentado a más delitos de los que puede investigar. A su vez, los delitos difieren en su complejidad y en los recursos que demandan para ser investigados. También en la valoración que hace la sociedad del daño que cada uno de ellos involucra y de la conveniencia que ellos se aclaren y sean castigados sus autores.

Por tanto, todo sistema de justicia criminal se enfrenta a una delicada situación: por una parte no puede investigar todos los delitos porque el presupuesto no alcanza para cubrir este universo y por otro, debe decidir cuántos recursos debe asignar a la investigación de cada delito. Luego, el universo de delitos denunciados que conoce el sistema de justicia criminal, se puede dividir en dos grupos: aquellos delitos que la técnica permite que sean resueltos y aquellos que no es posible resolver técnicamente. A estos últimos un sistema racional no debiera destinar recurso alguno, ya que no producirán resultado.

Al interior del grupo de los delitos técnicamente investigables, se debe decidir qué investigar. Hay algunos delitos que son más caros de investigar, luego asignarle recursos a estos delitos puede significar disminuir sustancialmente los recursos que podrían recibir otros, más baratos de investigar. También existen delitos a cuya investigación y resolución, la sociedad otorga un alto valor, y otros a los que otorga un valor menor. Esto hace que el sistema deba ser muy cuidadoso en la selección de los delitos que se investigarán, de forma tal de maximizar los resultados posibles de acuerdo a los costos de investigar y a las valoraciones sociales. El punto crítico, sin embargo, es que todo sistema de justicia criminal debe tener algún procedimiento para seleccionar los delitos sobre los cuales destinará sus recursos para investigarlos.

El actual sistema de justicia criminal chileno efectúa esta selección a través de diversos mecanismos informales. En ellos intervienen por diversos mecanismos, de hecho los agentes policiales,

los “actuarios” (funcionarios judiciales que realizan diversas funciones administrativas en los tribunales, y que carecen de formación jurídica), y los propios jueces, todos los cuales intervienen en actuaciones que importan decidir cuando un caso es o no investigado o cuanta dedicación y recursos se invertirán en la investigación de cada caso. Un grupo de expertos operadores chilenos en temas de justicia criminal, todos de alto reconocimiento en su campo, trazó una frontera sobre qué porcentaje de los delitos son técnica y presupuestariamente investigables, los resultados se presentan el Cuadro N° S-1:

### Cuadro N° S-1

Proporción de delitos investigables y no investigables de acuerdo a experiencia práctica

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables	% Delitos No Investigables	Total
Drogas	70%	30%	100%
Alcoholes	5%	95%	100%
Contra la Propiedad	50%	50%	100%
Contra la Vida	95%	5%	100%
Lesiones	75%	25%	100%
Sexuales	100%	0%	100%
Económicos	75%	25%	100%
Otros	50%	50%	100%

Fuente: Diseño Organizacional de Tribunales del Crimen y Ministerio Público. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1994.

Los delitos tipo “investigables” son aquellos que de acuerdo con una apreciación realizada con anterioridad al inicio de la investigación y basada en la experiencia, es posible afirmar que es razonable invertir recursos puesto que existen posibilidades de conseguir su aclaración. Los “no investigables” son aquellos en que el mismo tipo de apreciación concluye en que la posibilidad de su esclarecimiento es muy baja. Con esta frontera se comparó el desempeño del actual sistema de justicia criminal, lo que se presenta en el Cuadro N° S-2:

### Cuadro N° S-2

Delitos en los que el actual sistema realiza investigación por tipo de investigación y delito.

Grupos de Delitos	% Delitos Investigados (1)	% Delitos No Investigables (2)	% No Investigables 3 = (1) – (2)
Drogas	98%	70%	28%
Alcoholes	5%	5%	0%
Contra la Propiedad	93%	50%	43%
Contra la Vida	100%	95%	5%
Lesiones	90%	75%	15%
Sexuales	100%	100%	0%
Económicos	100%	75%	25%
Otros	58%	50%	8%

Fuente: (1) Entrevistas con jueces, (2) Cuadro N° S-1

Como se aprecia en el Cuadro N° S-2, el actual sistema de justicia criminal destina recursos a la investigación de delitos en los que no debiera hacerlo. Esto se traduce en que el universo de delitos que si debieran ser investigados no reciba la suficiente atención. Lo anterior se puede corroborar con el Cuadro N° S-3, donde se distingue entre los delitos que están recibiendo una investigación “adecuada” (se entiende aquí por investigación adecuada aquella que satisface los siguientes cuatro pasos: el tribunal emite una orden de investigar, la orden vuelve con antecedentes que no tenía el tribunal al momento de emitirla o da cuenta de un esfuerzo serio por obtenerlos, el juez hace un examen crítico del caso para determinar la necesidad de nuevas diligencias y se obtienen pruebas de importancia como testigos, careos, etc. o al menos se concluye que ello no ha sido posible luego de un esfuerzo serio por conseguirlo), y aquellos en que ello no sucede. Como se aprecia en el Cuadro N° S-3, los delitos que reciben una investigación “adecuada” representan un porcentaje inferior al del total de delitos investigables.

### Cuadro N° S-3

Delitos Investigables con investigación “adecuada” e “inadecuada”

Grupos de Delitos	% Delitos Investigables (1)	% Delitos Investigación Adecuada (2)	% Delitos Investigación Inadecuada (3)
Drogas	70%	28%	42%
Alcoholes	5%	1%	4%
Contra la Propiedad	50%	7%	43%
Contra la Vida	95%	27%	68%
Lesiones	75%	27%	48%
Sexuales	100%	15%	85%
Económicos	75%	64%	11%
Otros	50%	2%	48%

Fuente: (1) Cuadros N° S-1, (2) Entrevistas con jueces, 3=(1)-(2)

El nuevo sistema de justicia criminal propone que sean personas con capacidad técnica quienes decidan qué delitos deben recibir la atención del sistema. El objetivo final es que sean investigados “adecuadamente” todos los delitos que técnica y presupuestariamente son investigables, o sea que permiten pensar en la posibilidad de resultado, y donde se recoge la valoración social de ellos; el resto no debiera recibir recursos.

Realizado el estudio de costo se concluyó que la mayor eficiencia en la selección de los casos como la existencia de otros mecanismos de racionalización (ej: procedimiento abreviado), permiten que el nuevo sistema tenga un costo de US\$282.- millones anuales para investigar “adecuadamente” todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, mientras que el actual sistema necesitaría US\$179.- millones anuales para realizar lo mismo. Estos US\$179.- millones, se estimaron a partir de expandir el sistema actual para investigar adecuadamente todos los delitos investigables. Estos resultados se muestran en el Cuadro N° S-4. El cálculo del sistema actual expandido, se realizó a partir del costo que hoy tiene una investigación adecuada, dividiendo el presupuesto total del sistema por el número de delitos que hoy reciben ese tratamiento. Luego se multiplicó ese costo unitario por el número total de delitos “investigables”.

### *Cuadro N° S-4*

El costo de investigar “adecuadamente” los delitos investigables para ambos sistemas de justicia criminal

	<b>Costo Total US\$</b>	<b>Costo Promedio por Delito Investigable. US\$ por delito</b>
Costo del actual sistema	179.084.896	713
Costo del nuevo sistema	282.353.495	1.124
Diferencia entre el sistema propuesto y el actual sistema	103.268.599	

Fuente: Cuadro Resumen N° 1, Tema 1.

En síntesis, el sistema propuesto es 58% más caro que el actual sistema si se obliga a éste a investigar lo mismo que se le exigiría al nuevo sistema de justicia criminal; sin embargo, al incluir los costos de Gendarmería incurridos por el sistema actual, la Reforma Procesal Penal introduce un sistema que es un 2% más barato que este último.

### III) LA INTRODUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO (TEMA 2)

El segundo tema se refiere a la existencia del procedimiento abreviado, mecanismo propuesto por la Reforma al Procedimiento Penal. Sin restricciones de recursos, todas las personas que son sometidas a un proceso o acusadas de un delito deberían poder acceder a un juicio imparcial ante tres jueces (propuesta de la Reforma Procesal Penal). Sin embargo, la justicia no es única necesidad que enfrenta un país, educación, pobreza, salud, son entre otros temas que demandan la atención del Fisco. Luego, normalmente el presupuesto no permitirá llevar a juicio todos los casos de semejantes características. En el procedimiento abreviado, el imputado renuncia al juicio antes tres jueces a cambio de que el fiscal solicite una pena inferior a la que él esperaba obtener en el juicio, es una forma de aumentar la productividad de los recursos del sector justicia. Por tanto, existe un margen de negociación donde la no realización del juicio es óptima para todos.

En el Cuadro N° S-5 se presenta una estimación de los recursos que el procedimiento abreviado liberaría anualmente, e indica que la sociedad deja de emplear US\$216.- millones anuales en la producción de justicia. Naturalmente que, al no usar estos recursos en esta actividad, la sociedad está también renunciando al beneficio que lograría a través de un juicio en la generación de justicia. Específicamente este beneficio es el logro de una mayor condena, respecto de la sentencia por el procedimiento abreviado. Si la sociedad valora esta condena adicional (por ejemplo, por el posible desincentivo al delito que ella conllevaría) en más de US\$216.- millones, entonces el procedimiento abreviado no produciría un resultado social positivo.

### Cuadro N° S-5

Variación en el uso de recursos que significa la existencia del procedimiento abreviado

	<b>Cifras en US\$ (Diciembre de 1994)</b>	<b>Tema y sección</b>
Menor presupuesto fiscal en sistema judicial	139.783.330	I Sección 4.3.4
Tiempo de la víctima	1.149.533	II Sección 4.1.2
Tiempo del imputado	257.974	II Sección 4.1.2
Tiempo del abogado del imputado	8.441.558	II Sección 4.1.2
Menor tiempo de condena	27.603.633	II Sección 4.2.1
Ahorro fiscal en Gendarmería	39.006.869	II Sección 4.2.1
<b>Total de recursos liberados</b>	<b>216.242.597</b>	

Fuente: Cuadro Resumen N° 1, Tema 2.

## IV) EL COSTO DE LA PRODUCCIÓN DE JUSTICIA (TEMA 3)

Al pasar de la actual realidad en materia judicial al nuevo sistema, cabe esperar que el presupuesto deba expandirse desde los US\$44.- millones actuales a US\$282.- millones, mientras que la producción de soluciones pasaría de 61.438 a 112.281 (ver Cuadro N° 6, Tema 3) en base al año de referencia, 1996. En síntesis, habría más producción, pero también más presupuesto. El sistema de justicia criminal entrega 61.438 soluciones (base en el año 1996) habiendo investigado “adecuadamente” 61.990 delitos. En opinión de los operadores del sistema, en aquellos delitos en los que no se dan los pasos definidos para una investigación “adecuada”, no es probable que se alcance una solución. Por tanto, parece razonable suponer que para aumentar la producción del actual sistema, debiera aumentarse la cantidad de delitos sobre los que se realizan los pasos que supone una investigación “adecuada”. Además, por la forma de funcionar del sistema, esto es seguir adelante con aquellos delitos en los que hay una pronta respuesta de la policía con nuevos antecedentes, se puede suponer también que la investigación del resto de los delitos investigables es más difícil (requiere de más recursos) que la de los delitos investigables en que se realizan hoy investigaciones adecuadas. Sabiendo, además, que el actual sistema destina recursos a delitos en los que se sabe no encontrara soluciones y que el nuevo establece un proceso más acucioso en el tratamiento de cada delito fuera de crear más posibilidades de solución, se puede hipotetizar que el máximo de soluciones que produciría el actual sistema, expandiéndolo para investigar todos los delitos técnica y presupuestariamente investigables, sería igual a lo proyectado para el nuevo sistema.



En este escenario el Cuadro N° S-6 muestra el costo medio de las soluciones producidas por ambos sistemas, si se les exigiera que realicen el mismo nivel de investigación sobre la misma cantidad de delitos (Tema 1):

### Cuadro N° S-6

	Actual Sistema US\$	Nuevo Sistema US\$
Costo de investigar los delitos tipo “a”	179.084.896	282.353.495
Soluciones producidas	112.281	112.281
Costo promedio de producción de soluciones	1.595	2.515

Fuente: Cuadro N° 7, Tema 3.

#### *Nota: Soluciones Actual Sistema:*

(Sentencias condenatorias + Sentencias absolutorias + Sobreseimientos Definitivos).

#### *Soluciones Nuevo Sistema:*

(Sentencias condenatorias + Sentencias absolutorias + Sobreseimientos Definitivos + Procedimiento Abreviado + Acuerdo Reparatorio + Suspensión Condicional del Procedimiento).  
Sobre la base de que sólo con investigación adecuada de todos los casos técnica y presupuestariamente

investigables se pueden alcanzar las 112.281 soluciones, entonces, irremediablemente habría que concluir que el nuevo sistema es más conveniente (por ser menos costoso).

Finalmente cabe destacar que aún si ambos sistemas produjesen el mismo número de soluciones, el carácter competitivo del nuevo (un fiscal se enfrenta a un abogado defensor antes tres jueces que dirimen), permite pensar que se derivaría en una mejor calidad de las soluciones.

## V) LA RACIONALIZACIÓN DE LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD (TEMA 4)

**La Reforma Procesal Penal introduce cuatro variantes al régimen actual de privación de libertad. Ellas son:**

Reducción de un día de la prisión para los detenidos.

Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva de los procesados: el arresto domiciliario y controles de diversa índole a la libertad (firma municipal, etc.).

Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva de los procesados, fijando éste en el punto mínimo del rango de la penal legal que le correspondería a una persona si fuese declarada culpable de los hechos por los que se le procesan.

La otorgación de la libertad inmediata a aquellos primerizos culpables de delitos menores (lesiones, cuasidelitos de lesiones y hurtos), sin necesidad de que estos vayan a juicio o reciban otro tipo de atención del sistema judicial.

En este Tema se valorizaron los beneficios y se señalaron algunos de los costos que estas medidas significarían. En el Cuadro N° S-7 se presentan estos resultados.

## Cuadro N° S-7

Reforma Procesal Penal: el ahorro de recursos de las disposiciones sobre privación de libertad

Medida Propuesta	Ahorro de Recursos (US\$)
Disminución en un día de la prisión de los detenidos.	674.053
Creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva <sup>1</sup>	2.609.462
Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva.	4.197.686
Aplicación de la suspensión condicional del procedimiento.	242.717.529

Fuente: Cuadro Resumen N° 1, Tema 4.

Las tres primeras disposiciones del Cuadro N° S-7 suman US\$8.- millones de recursos. Esta magnitud, comparada con el resto de los ahorros que introduce la reforma, no parece importante. Sin embargo, los ahorros de la suspensión condicional del procedimiento sí son de una magnitud importante y tal vez, convenga repasar brevemente los componentes de esta magnitud. Ellos son tres:

El valor de los días liberados para los imputados debido a la suspensión condicional (US\$55.- millones).

Menor gasto en custodia por parte de Gendarmería de Chile (US\$66.- millones).

Menor gasto fiscal en el Sistema Judicial por el hecho de contar con la suspensión condicional al no tener que llevar estos casos a juicio (US\$121.- millones, determinado en el Tema 1).

1 Se considera el escenario en que el 20% de los procesados se beneficia de estas modalidades alternativas.

Sin embargo, al aceptar la suspensión condicional del procedimiento se libera el uso de US\$242.- millones, pero la sociedad también renuncia al beneficio que le representa el castigo de estos casos, uno de cuyos componentes es, seguramente, el posible efecto incentivador sobre la delincuencia y el daño que estos mayores delitos ocasionen a la sociedad. Este estudio no cuenta con algún modelo que permitiese cuantificar esta magnitud. Los delitos menores en donde se aplicaría la suspensión condicional del procedimiento seguramente mostrarían un aumento, así como es posible que los casos de reincidencia disminuyeran. Esto debido a que el mecanismo de la suspensión condicional del procedimiento establece no procesar al primerizo culpable de delitos menores, luego para éstos delinquir no tiene mayores costos. En cambio, si el delincuente primerizo reincide y es procesado, se le juzga por los dos delitos, por lo que reincidir es más caro. Si este aumento involucra un daño social superior a US\$204.- millones, entonces la suspensión condicional del procedimiento dejaría de ser beneficiosa para la sociedad.

## **VI) PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

El sistema de justicia criminal propuesto por la Reforma Procesal es, en términos fiscales, un 58% más caro que el sistema vigente expandido en su presupuesto de modo que ambos investigan con el mismo rigor el mismo número de delitos. Esto se traduce en que el costo medio por delito investigado del actual sistema es de US\$713.- y de US\$1.124.- en el nuevo.

La Reforma Procesal Penal introduce tres salidas alternativas al sistema judicial que le permiten un ahorro de recursos que se traduce en un menor presupuesto fiscal para el sistema judicial. Este ahorro alcanza los US\$285.- millones (US\$139.- millones si se introduce la posibilidad de renunciar a juicio, US\$121.- millones si existe la posibilidad de la suspensión condicional del procedimiento y US\$25.- millones si se permite el acuerdo reparatorio).

La introducción del procedimiento abreviado permite liberar US\$216.- millones anuales en comparación con un sistema en el que no existe. El 80% de esta liberación de recursos corresponde a gasto fiscal. Si no existiese el procedimiento abreviado, el sistema judicial requeriría de más recursos para poder llevar más casos a juicio; el sistema carcelario también, pues debería vigilar condenas más largas.

En un escenario en que la Reforma Procesal Penal y el sistema vigente producen el mismo número de soluciones judiciales (declaración de inocencia o culpabilidad por parte de la justicia), el costo de producción de soluciones en el nuevo sistema de justicia criminal sería igual a US\$2.515.- solución, mientras que con el actual procedimiento alcanzaría a US\$1.595.-

Las modificaciones al régimen de privación de libertad que introduce la Reforma Procesal Penal permiten liberar recursos por US\$250.- millones, de los cuales un 97% es explicado por la suspensión condicional del procedimiento.

En resumen, la Reforma Procesal Penal introduce un sistema que es 2% más barato desde el punto de vista fiscal (ahorros del sistema judicial y de Gendarmería) que el actual sistema si ambos investigan el mismo número de delitos en forma “adecuada”. Al agregar los tiempos de las víctimas, de los imputados y los costos del abogado defensor, el sistema propuesto es 27% más barato. En términos absolutos, la diferencia fiscal entre ambos sistemas es igual a US\$6.- millones, siendo la diferencia total, incluyendo el ahorro privado, es de US\$102.- millones. En el Cuadro N° S-8 se presentan los costos de ambos sistemas en un escenario en el que ambos investigan “adecuadamente” el mismo número de delitos. En él se compara el costo fiscal del sistema judicial para ambos sistemas, así como los costos que Gendarmería tendría que incurrir bajo el actual sistema y que no enfrentaría en el propuesto. Adicionalmente se agregan los costos que tendrían que afrontar los imputados, víctimas y abogados defensores bajo el sistema vigente y que no se producen en el sistema propuesto por la Reforma Procesal Penal.

### Cuadro N° S-8

Costos fiscales y privados del actual sistema de justicia criminal y del propuesto por la Reforma Procesal Penal en un escenario en que ambos investigan “adecuadamente” el mismo número de delitos

		Sistema Actual US\$	Reforma Procesal Penal US\$
Sistema Judicial	(a)	179.084.896	282.353.495
Sistema de Gendarmería	(b)	18.831.691 <sup>2</sup>	
<b>Total Costo Fiscal</b>	<b>(a) + (b)</b>	<b>287.916.587</b>	<b>282.353.495</b>
Tiempo de los imputados	(c)	86.481.655	
Tiempo de los detenidos	(d)	422.469	
Tiempo de las víctimas	(e)	1.149.533	
Tiempo de abogado	(f)	8.441.558	
<b>Total Costo Privado (c)+(d)+ (e)+ (f)</b>		<b>96.495.215</b>	
<b>Costo Fiscal + Costo Privado</b>		<b>384.411.802</b>	<b>282.353.495</b>

Fuente: Tema 1, Tema 2 y Tema 4

- 2 Los US\$108.831.691.– se componen de las siguientes partidas:  
 Ahorro fiscal en Gendarmería US\$39.006.869.  
 Costo de vigilar a un recluso US\$251.584.  
 Recursos liberados por la creación de modalidades alternativas a la prisión preventiva US\$1.418.186.  
 Recursos liberados al poner restricciones a la prisión preventiva US\$2.281.351.–  
 Recursos liberados por concepto de la suspensión condicional del procedimiento US\$65.873.701.



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*





*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



# REFORMA PROCESAL PENAL: LECCIONES COMO POLÍTICA PÚBLICA

*Juan Enrique Vargas Viancos<sup>1</sup>*

*El texto analiza el caso de la reforma procesal penal desde la perspectiva de política pública, con el fin de extraer conclusiones útiles para otras experiencias de reforma en éste u otro sector del aparato público. Primeramente, se detiene en las características de su diseño, con el fin de explicar cómo una reforma que se preveía improbable finalmente pudo concitar grados tan altos de apoyo. Luego se analiza la etapa de implementación, dando cuenta de cómo se abordó para sortear los problemas que tradicionalmente han frustrado las reformas en el sector, resaltando las complejidades e importancia crítica de esta etapa para el éxito de una política pública.*

---

1. Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (juan.vargas@udp.cl). Vinculado a la reforma procesal penal desde su gestación, como académico de la Universidad Diego Portales y Director del área judicial de la Corporación de Promoción Universitaria. Asesoró al Ministerio de Justicia durante la tramitación de la reforma. Formó parte de las dos Comisiones convocadas por el Ministerio de Justicia para evaluarla y dirigió a su vez la única evaluación solicitada por la Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Como primer Director Ejecutivo de CEJA y luego desde la UDP, ha mantenido un estrecho contacto con la implementación de la misma.

## 1. Introducción.

El objetivo de este texto es analizar, desde una perspectiva de política pública, la experiencia de la reforma procesal penal chilena, con miras a extraer lecciones más generales que puedan ser de utilidad en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas sobre la misma justicia o bien para otras reformas sectoriales. Naturalmente, tratándose de sectores diversos – como lo es el de la justicia comparado con cualquiera otro del Estado, como salud o educación – es imposible pretender extraer recetas íntegramente traslapables de una reforma a otra, más aún cuando el contexto político y social que ellas deben enfrentar los más probable es que presente múltiples y significativas diferencias. Así y todo, hemos puesto el esfuerzo por tratar de aislar aquellos factores que fueron claves para la suerte de la reforma penal, pues creemos que de la mayoría de ellos se desprenden lecciones bastante generalizables, útiles para otras situaciones.

El texto se organiza aislando, en un primer lugar, las que a nuestro juicio son las principales lecciones que es posible extraer del período de diseño y tramitación parlamentaria de la reforma, para luego, en una segunda sección, analizar las correspondientes a la etapa de implementación. Finalmente se enuncian algunas conclusiones que nos parece pertinente destacar.

## 2. LECCIONES EN EL DISEÑO.

### 2.1 Importancia de asumir el cambio como refundacional

Quizás la clave para poder avanzar sustantivamente con la reforma judicial en Chile fue asumir derechamente que se necesitaban cambios radicales. Que un sector con deficiencias de fondo –fundamentalmente en cuanto a la definición de los roles en su interior– no era posible de ser modificado a través de pequeñas intervenciones, aunque estas se sucedieran incrementalmente en el tiempo. La tesis de que en políticas públicas sólo tienen éxito los cambios por imbricación, con objetivos acotados y por aproximaciones sucesivas, ya había demostrado en el sector justicia su inoperancia. Eran muchas las experiencias anteriores de cambios puntuales que rápidamente habían sido absorbidos y distorsionados por la lógica tradicional, básicamente porque no lograban alterar las estructuras de incentivos más fundamentales de los operadores del sector,

los que entonces podían reacomodarse en el nuevo entorno sin requerir modificar mucho lo que hacían ni la forma como lo hacían. Estos pequeños cambios, sumados, habían sido costosos en términos políticos y económicos, disminuyendo la capacidad de emprender nuevas reformas, sin que ello significara mejoras perceptibles por parte de la ciudadanía. Es más, muchos de los cambios parciales habían fortalecido las instituciones y consolidado prácticas disfuncionales con el Estado de Derecho. Algunos de esos cambios habían significado mejoras en las condiciones salariales y de trabajo de los operadores del sector, sin que esto fuera aprovechado como un incentivo poderoso para presionar por las transformaciones de fondo. Naturalmente, la estrategia de cambios radicales es sólo aplicable a un sector con muy serios y profundos déficits en su diseño institucional, tal como sucedía con el sistema judicial al momento de iniciarse este proceso. La visión profundamente crítica del funcionamiento de la justicia que antecedió a la reforma, descansaba más que en un sólido y fundado diagnóstico compartido, en una cierta percepción comúnmente aceptada, tanto al interior de la comunidad legal –con una larga historia de críticas al funcionamiento de la justicia-, como de la clase política.

Curiosamente, muchos de los que estaban en desacuerdo con estas propuestas en atención a la radicalidad y profundidad de los cambios propuestos, la criticaron en un inicio por su parcialidad. Sostenían que no era posible modificar el sistema procesal penal sin hacer previamente una reforma significativa al derecho penal sustantivo, es decir, los delitos tipificados en el Código Penal y el monto de sus penas -donde se presentan serias deficiencias-, o al funcionamiento de las policías o, en el otro extremo del sistema punitivo, al sistema penitenciario. Fue importante en ese momento defender la estrategia inicial y mantener el foco en la reforma procesal, cuyas dimensiones ya eran demasiado ambiciosas como para incorporar nuevas, justificando la elección de comenzar por ella en atención al efecto “gatillador” que tendría para cambios posteriores en las otras áreas y que allí se presentaban las mayores urgencias y era más posible la generación de consensos. En ese sentido se evitó lo que podría llamarse la “trampa de la integralidad”, pues creemos que una visión correcta de ésta debe apuntar a abordar un problema en todas las aristas y dimensiones que presenta (normativas, institucionales, de gestión, etc.), pero sin pretender hacerse cargo al mismo tiempo de todos los problemas de un sector.

## *2.2 Sacar la reforma de la política contingente*

Los primeros cuatro años de Gobierno de la Concertación fueron poco fructíferos a la hora

de generar cambios a la justicia. Las reformas que se propusieron, y que eran centrales dentro de la estrategia del nuevo Gobierno, alinearon políticamente a las fuerzas, pues fueron vistas por la oposición como una “pasada de cuenta” sobre el Poder Judicial, fruto de lo sucedido durante el Gobierno militar. Así las cosas y dadas las mayorías existentes en el Parlamento, se aprobaron los proyectos menores de la agenda y la gran reforma judicial quedó postergada. Sólo fue posible aunar fuerzas y lograr acuerdos cuando más tarde se replanteó radicalmente la entrada al tema judicial, se dejaron de lado los aspectos más directamente ligados al Gobierno Judicial –que eran percibidos como una forma de “sancionar” a la Corte Suprema por su actuar anterior- y a la política judicial, para entrar a tratar de solucionar aquellas fallas más endémicas de funcionamiento de la justicia, fallas que no se habían originado durante los años de la dictadura –aunque ésta había exacerbado– sino que venían de la forma como históricamente habían sido configuradas las funciones judiciales en el país. Esta fue la estrategia política de la reforma procesal penal. La crítica dejó de ser a lo que había sucedido en los últimos años, para retomar un enjuiciamiento que ya estaba presente en la época de Andrés Bello –a mediados del siglo XIX- o de la dictación del Código Procesal Penal –a fines de ese siglo– o en la reforma de los años 50 del siglo XX, por marcar tres hitos históricos distintos. Siendo así, era más fácil que los actores políticos no se sintieran cuestionados por la crítica a lo judicial, sino más bien llamados a ser protagonistas de la misma, lo que facilitó que pudieran unirse en torno a una mesa de trabajo común por la reforma. Pero antes de llevar la discusión a la arena política, fue clave el avance técnico en la materia –a través de profesionales que de alguna manera, no oficial, también asumían una cierta representación de los sectores políticos–.

A la par, la idea era que la reforma convocara a la comunidad legal en aspectos claves dentro de su discurso profesional y gremial. En tal sentido fue necesario pasar de cierta percepción generalizada de crisis –importante pero vaga- a un diagnóstico más preciso sobre las causas de los problemas. Para ello, contar por primera vez en este sector con estudios empíricos sobre cómo estaba funcionando el sistema, cuáles eran sus reales “clientes”, qué resultados mostraba, cuánto se demoraba, etc., fue esencial. La contribución de la Universidad Diego Portales fue clave en ese trabajo, pues le dio un sello académico a la discusión. Se permitió así, pasar del eterno debate en el ámbito del derecho que se sustenta en intuiciones y experiencias personales, a uno más concreto e informado, que permitió cruzar la etapa del diagnóstico –donde muchas veces se entrapaba todo- para llegar rápidamente a una propositiva.

### *2.3 Articular intereses u objetivos aparentemente incompatibles*

La generación de consensos en torno a la reforma no significó que existiese entre todos los actores involucrados un absoluto acuerdo en los objetivos perseguidos con ella. Como ya se ha dicho, la reforma procesal penal se propuso mejorar al unísono en dos áreas en que el sistema antiguo era deficitario: tanto en el respeto de los derechos fundamentales de las personas sometidas a proceso (las garantías), como en los resultados de la persecución penal (la eficiencia). Tradicionalmente se había pensado que ambos eran objetivos del todo incompatibles: que todo lo que se avanzaba en uno de ellos, lo era en detrimento del otro. Pero el sistema inquisitivo vigente con anterioridad demostraba que era posible estar en el peor de los mundos: un sistema muy poco garantista y, a la vez, muy poco eficiente. La reforma procesal penal se propuso trascender esa dicotomía y avanzar en la par en ambos niveles: una mejora en el nivel de las garantías (fundamentalmente a través de la existencia de un real juicio, de un control judicial independiente y de una defensa poderosa), pero con un aumento a la par en los niveles de eficiencia (básicamente al hacer crecer significativamente al aparato punitivo estatal y, al mismo tiempo, al mejorar su capacidad de acumular y procesar información, a través de las facultades investigativas del Ministerio Público y de una coordinación más eficiente entre éste y la Policía).

Se articuló así un discurso que podía dejar satisfechos y tranquilos a la par a los sectores más “garantistas” y a los más “eficientistas” que estaban tras la reforma. Naturalmente, ello no quería decir que las percepciones de unos y otros fueran iguales respecto a los resultados reales que se iban a producir con ella: los primeros pensaban que la ganancia en términos de garantías era lo que justificaba el cambio y donde se iban a notar las mayores mejoras; los otros pensaban lo contrario. Lo importante fue que unos y otros asumieron el compromiso de “comprarse” el paquete completo, con sus componentes garantistas y eficientistas, independientemente, como se decía, del juicio que tuvieran sobre lo que sería el resultado final. Se veló porque el “paquete” de la reforma, en sus elementos fundamentales, se mantuviera íntegro durante todo el proceso de diseño, más allá de que los avatares políticos fueron poco a poco marcando un énfasis mayor en la discusión pública hacia los temas de seguridad en detrimento de los de garantías, que en un comienzo parecían como prioritarios. Y esto no fue simplemente fruto de un pacto entre las distintas fuerzas, más bien provino de un profundo convencimiento de que el modelo requería de todas sus partes para funcionar: que una reforma puramente garantista no era viable, pero

que, al mismo tiempo, la existencia de garantías era indispensable para un modelo eficiente. De hecho resultaría sorprendente que durante la discusión parlamentaria las posiciones muchas veces se cruzaran: que la bandera de la eficiencia fuera levantada por el Gobierno en contra del parecer de sectores considerados como conservadores y viceversa.

## *2.4 Importancia de la sociedad civil*

En la gestación, diseño y tramitación parlamentaria jugó un rol absolutamente clave la sociedad civil, rol que sólo comenzó a disminuir, mas no a desaparecer, durante la etapa de implementación. Ciertamente se trataba de una sociedad civil particular, pues los actores claves eran una ONG más o menos tradicional –la Corporación de Promoción Universitaria- y una Fundación ligada a un grupo periodístico -Paz Ciudadana-, ambas sin pretender representación o un rol agregativo de los intereses de la comunidad, pero con vocación de acercar el conocimiento académico a las decisiones públicas y con una cierta cercanía al mundo político y de toma de decisiones, ligada a la Concertación la primera y a la derecha la segunda. El que ambas trabajaran unidas garantizaba al fin y al cabo un buen nivel técnico y neutralidad política en sus productos. El rol de estas organizaciones constituye sin duda una singularidad de esta reforma, que probablemente sea muy difícil de replicar en otras políticas públicas, como de hecho ha sucedido en las reformas posteriores en el propio sector justicia, en donde la sociedad civil ha vuelto a estar ausente o jugar sólo un rol menor. Pero aún cuando en una política pública el papel de la sociedad civil no sea tan central como en la reforma procesal penal, todo pareciera indicar que hay aportes que ella puede hacer que debieran ser considerados. Por lo pronto la sociedad civil, o el tipo de sociedad civil que actuó en esta reforma, tiene varias capacidades que son difíciles de encontrar en el Estado. Son instituciones más ágiles y flexibles, con menor aversión al riesgo para asumir e impulsar temas nuevos; tienen, como antes se decía, mayor capacidad para servir de bisagra entre el mundo académico y las decisiones políticas; pueden articular acuerdos sin pasar por las instancias formales y con menos protocolo; tienen, en fin, una agenda de más largo plazo que los límites temporales que generalmente impone el Gobierno y pueden canalizar y administrar con mayor facilidad aportes económicos provenientes de la cooperación internacional o de fuentes privadas internas. Esto último puede servir eficazmente para defender las ideas matrices de una reforma frente a otro tipo de consideraciones político-coyunturales. La experiencia de una sociedad civil activa impulsando la reforma procesal penal no es exclusiva de Chile, varios de los otros países de América Latina que han hecho un tránsito similar han contado con

apoyos de ese tipo. Esos países por lo general muestran mejores resultados que aquellos que han seguido una estrategia top – down, básicamente por el rol contralor que han jugado durante la implementación esas organizaciones, presionando para que las cosas se hagan efectivamente y los principios no se traicionen.

Como se indicó, la situación en Chile fue especial pues el rol de la sociedad civil no se limitó a posicionar el tema y entregar los insumos para su desarrollo, que sería lo esperable, pues jugó en definitiva un rol estratégicamente mucho más relevante. Ello se debió a que su participación aseguraba de alguna manera que los consensos iniciales en los que se sustentaba la propuesta de cambio –tanto a nivel de la comunidad legal como del medio político–, se mantuvieran. Aseguraba, por otra parte, que el soporte académico necesario para el desarrollo de los cambios y el apoyo de los medios de comunicación, absolutamente esenciales en ese entonces, también perseveraran. Es por eso que las instituciones gestoras no se retiraron cuando el Gobierno se incorporó al proyecto, como era su plan inicial, sino que, y a petición de éste, se integraron a un equipo de dirección y trabajo formado por representantes del Ministerio de Justicia y de estas dos organizaciones, acompañando el proceso de diseño y tramitación parlamentaria durante toda su extensión.

## *2.5 Liderazgo político*

La reforma no hubiera podido concretarse sin un fuerte apoyo político desde el Gobierno. Este sopesó durante un tiempo la propuesta que ya habían avanzado las organizaciones de la sociedad civil, no siendo fácil tomar la decisión de embarcarse en ella. Por una parte, se trataba de una propuesta osada y riesgosa, de un cambio de gran envergadura que no contaba a esas alturas con un destino claro. Por otra parte, el esfuerzo de asumir esa reforma significaba reordenar completamente la agenda política trazada para el Ministerio de Justicia, postergando muchas de las iniciativas que originalmente pensaba ejecutar. Como se ve, no se trataba de una apuesta política menor. Fue la decisión de la en ese entonces Ministra de Justicia, Soledad Alvear, la que en definitiva permitió que el tema entrara en la agenda gubernamental. Desde ese momento, ella se jugó personalmente por el cambio, asumiendo un liderazgo que posteriormente le sería reconocido públicamente. Fue el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, quien condujo el proceso durante toda la etapa de diseño y tramitación parlamentaria, constituyéndose en la cara visible de la reforma. Lo anterior no obsta a que algunos parlamentarios hayan jugado también



un rol muy clave en impulsar la iniciativa, pero claramente ellos tuvieron menor visibilidad pública.

El cuerpo de leyes que integran esta política tardó, en total, más de seis años en ser tramitado en el Congreso y durante esa larga tramitación parlamentaria no sólo se logró convencer a diputados y senadores originalmente bastante dudosos sobre los cambios, lográndose que éstos fueran aprobados prácticamente todos por unanimidad, sino que se recibieron contribuciones que permitieron al proyecto mejorar sustantivamente (el modelo de juicio seguido en Chile sufrió cambios importantes durante la tramitación parlamentaria, terminando por ser uno de los más adversariales de la región, más parecido al modelo anglosajón que al alemán original, lo que a la larga sería una de sus principales fortalezas).

Resulta importante destacar que pese a que el rol inicial en la reforma del Poder Judicial fue menor –existiendo una posición mayoritariamente opositora a los cambios- fue importante que actores claves en su interior adoptaran desde muy temprano públicamente posiciones de apoyo. Especialmente relevante fueron las declaraciones de un ministro de la Corte Suprema –futuro presidente de la misma- que en un seminario convocado para discutir estos temas señaló que el sistema de justicia penal en Chile estaba “colapsado”, palabras que al día siguiente fueron titulares en los diarios y con las cuales se dotó de fuerza a un movimiento que hasta antes era solo incipiente. Esa misma fuerza del proceso, unida a la idea de modernización que encarnaba, llevó a que cualquier oposición a la reforma significara, ante la opinión pública, defender algo indefendible, situación que condujo a que el Pleno de la Corte Suprema, cuando tuvo que informar estos proyectos de ley tal como lo exige la Constitución votara, aunque por una débil mayoría, por apoyarlos, pese a que en realidad el grueso de los ministros de ese entonces no comulgaban con los cambios.

## *2.6 El trabajo técnico*

Uno de los aciertos de la reforma procesal penal fue la forma cómo estructuró el trabajo en la etapa de diseño. Se constituyó en sus inicios un Foro amplio, donde tuvieron representación instituciones claves del sector (la Asociación Nacional de Magistrados de Chile, el Centro de Estudios para el Desarrollo, el Centro de Estudios y Asesoría Legislativa, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, el Instituto Chileno de Ciencias Penales, el Instituto

Chileno de Derecho Procesal, el Instituto Libertad y el Instituto Libertad y Desarrollo), además de personas claves de la comunidad legal, tanto de la academia, como del ejercicio liberal de la profesión y la judicatura, todos ellos elegidos cuidando una adecuada representación de las diversas corrientes políticas y jurídicas. Este Foro no se mantuvo estático, sumándose a él nuevos profesionales en la medida en que pareció adecuado (de los 25 integrantes iniciales llegó a tener 70 al momento de concluir su trabajo). El Foro fue la máxima instancia para la adopción de decisiones técnicas, pero éstas fueron alimentadas por un equipo pequeño que trabajó profesionalmente las propuestas. Realmente el Foro obró como instancia validadora y le otorgó legitimidad al trabajo de la Comisión Técnica, integrada por abogados jóvenes con una menor autoridad en el medio. Los miembros del Foro fueron claves también para difundir y sostener las ideas de la reforma. El esquema de trabajo se completó con un equipo de dirección general, integrado por las cabezas de las instituciones involucradas en la reforma más el coordinador de la ya aludida Comisión Técnica. Cuando el Ministerio de Justicia toma la reforma, estos equipos y el Foro fueron complementados con representantes del Ministerio. La importancia de este esquema es que no sólo logró producir un trabajo de alto nivel técnico, sino que ayudó nuevamente a la generación de los consensos necesarios para su aprobación.

Hay que agregar que el trabajo de la Comisión Técnica no se limitó a los aspectos propiamente jurídicos de las reformas que, por muy centrales que fueran, no agotaban el sentido de los cambios. Desde un inicio trabajó en esa Comisión un grupo de ingenieros, economistas y administradores que aportaron su propia visión de lo que debería ser un cambio de esta naturaleza, lográndose un diálogo interdisciplinario bastante más sustantivo de como tradicionalmente éste había sido entendido en el ámbito de las reformas judiciales, donde generalmente se lo veía como un trabajo adicional, conforme al cual se le pedía, por ejemplo a un economista, que avaluara los costes de la reforma, pero sin que él tuviera intervención alguna en las definiciones básicas que habían dado lugar a ésta. Eso fue lo que se trató de cambiar desde un inicio. Los temas organizacionales y económicos, así como la gestión del proceso de cambio, recibieron una muy particular atención desde los inicios de la etapa de diseño y cada vez más intensamente en las etapas posteriores. El trabajo con profesionales de otras disciplinas permitió también contar con instrumentos y modelos que resultaron de suma utilidad para visualizar las características e impactos que debieran tener las transformaciones, como el modelo de simulación computacional elaborado al efecto. Los trabajos técnicos combinaron la presencia de un equipo multidisciplinario estable, con la contratación de estudios específicos

en las áreas donde se necesitaba una experticia particular. Estos estudios fueron financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional a los que luego se sumaron también fondos del presupuesto público una vez que se sumó activamente el Gobierno. Adicionalmente a estas consultorías, elementos del diseño organizacional y decisiones relativas al proceso de implementación fueron testeadas con altos directivos públicos y dueños o gerentes de grandes empresas privadas con el fin de recibir sus comentarios y sugerencias.

Iniciada la tramitación parlamentaria buena parte del trabajo técnico se concentró al alero de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal que creó, con una estructura ad hoc, el Ministerio de Justicia. Esta Unidad estaba dirigida por un Coordinador General (abogado) e integrada por un Director de Estudios (ingeniero civil), quien contaba con el apoyo de tres profesionales (dos ingenieros y un abogado); un encargado de informática (ingeniero informático), quien contaba con un profesional de apoyo (ingeniero informático también); una encargada de infraestructura (arquitecta); una encargada del área comunicaciones (periodista), y una encargada de relaciones internacionales (abogada).

Durante la etapa de implementación así como el liderazgo en buena medida se trasladó a las instituciones del sector, otro tanto sucedió con el trabajo técnico. Cada una de ellas desarrolló equipos técnicos de alto nivel encargados de poner en marcha el sistema. Una de las características destacadas de esos equipos técnicos fue la fuerte presencia en ellos de profesionales no abogados.

## *2.7 El rol de los medios y la publicidad*

El que una reforma tan radical a un sector tan conservador e imperturbable como el de la justicia, que implicó por otra parte más que duplicar su presupuesto, adquiriera vigor, sólo puede explicarse por la intervención de fuerzas distintas a las internas. En este caso, no hubo un movimiento ciudadano clamando por cambios, por mucho que existiera una generalizada mala evaluación de los servicios de justicia, percepción que se fue agudizando durante la década de los noventa en la medida que los problemas de seguridad ciudadana se incrementaban. Sin embargo, no existían grupos organizados o con suficiente capacidad de presión para poder hacerse oír en esta área. Las organizaciones de víctimas sólo surgen en este país con posterioridad a la puesta en marcha de la reforma y, realmente, nunca han alcanzado ni a acercarse a la fortaleza que tienen organizaciones ciudadanas en otros temas, como en el de la educación. Tampoco fueron actores relevantes los

organismos de derechos humanos, pues su agenda de ese entonces más que por una vigencia generalizada de las garantías —constantemente vulneradas por el sistema inquisitivo antiguo— estaba concentrada en el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura y, en ese afán, fundamentalmente persecutorio, la mantención del sistema inquisitivo parecía hasta funcional. Quienes pusieron el tema en el debate —e interesaron al Gobierno y a los políticos en él— fueron los medios de comunicación masiva, impulsados especialmente por la cadena de diarios El Mercurio, institución estrechamente ligada a la Fundación Paz Ciudadana una de las gestoras de la reforma. Hay que tomar en consideración que el papel que jugaba El Mercurio en la primera mitad de la década de los noventa, donde todavía los poderes fácticos pesaban fuertemente, era muy distinto a la realidad que hoy se vive en el país. Ese diario tenía en ese entonces mucha mayor posibilidad de marcar una pauta noticiosa y de conseguir que otros medios se subieran a ella y no sólo los escritos, también, aunque en menor medida, las radios y la televisión. El Mercurio ejercía particularmente influencia dentro de las ocho manzanas del centro de Santiago y en la clase política, tanto en forma directa (por el interés en aparecer en él), como indirecta (como representación de los intereses de los electores). El compromiso entonces de ese medio con la reforma, dentro de un especial contexto, hizo que su intervención activa apoyándola se constituyera en uno de sus principales motores. El capital con que El Mercurio contaba, que le permitía premiar o castigar a quienes apoyaban o atacaban esta iniciativa, fue usado en forma estratégica.

El apoyo entusiasta de los medios a la idea de la reforma tiene explicaciones adicionales a la posición coyuntural de la cadena de diarios El Mercurio. En general, veían que las ideas de transparencia y publicidad en los procedimientos les iban a generar beneficios en su trabajo, en comparación con el antiguo procedimiento marcado por el secretismo y las enormes dificultades para acceder a la información.

## *2.8 Importancia del contexto regional*

Otro factor de carácter general que facilitó el posicionamiento de las ideas de la reforma y sirvió como un impulso para las mismas fue el regional. Diversos países de América Latina habían iniciado con anterioridad procesos similares de reforma a los que intentaba Chile. En buena medida, las ideas de la reforma fueron promovidas inicialmente por actores externos o por actores internos que estaban estrechamente relacionados con los primeros. En la región se

había constituido un verdadero movimiento regional tras la reforma, que por mucho que no contara con una elevada cantidad de seguidores, tenía entre sus filas a un grupo de alto nivel y muy afiatado. Los principales exponentes de ese grupo eran dos juristas argentinos, que luego de haber intentado sin éxito cambios similares en su país durante la década de los ochenta, se habían volcado a impulsarlos en otros países, particularmente de Centroamérica, aprovechando los procesos de paz generados al término de las guerras civiles que algunos de ellos habían experimentado. El factor que facilitaba el trabajo de esos expertos y de la red que en torno a ellos se generó, fue el de la cooperación internacional, particularmente en los inicios la proveniente del Gobierno de los Estados Unidos a través de USAID. Esa agencia desarrolló proyectos de reforma judicial en casi todos los países de la región, incorporando dentro de su agenda de reformas la transformación penal hacia un sistema adversarial. USAID estuvo presente en Chile con un proyecto de justicia desde principios de la década de los noventa, pero éste, a diferencia de lo sucedido en Centroamérica, no incorporó el tema penal dentro de sus componentes originales. Así y todo, ese proyecto permitió que expertos chilenos tomaran contacto con los líderes de esas reformas, los invitaran a Chile y fueran forjando el movimiento en torno al cual se sustentaría técnica y estratégicamente la reforma en este país. Con posterioridad y una vez tomada la decisión de iniciar acciones tendientes a lograr la reforma penal en Chile, la cooperación internacional (en un principio sólo Estados Unidos, a través de una modificación del proyecto USAID antes mencionado, y luego también de Alemania) comenzó a apoyar el proceso de reforma chilena, financiando la realización de eventos de difusión y capacitación, estudios técnicos y de diagnóstico y el funcionamiento del equipo de trabajo básico de la reforma. La contribución de USAID al proceso entre los años 1992 y 1995 fue de aproximadamente medio millón de dólares.

El efecto demostración de lo que estaban haciendo nuestros vecinos constituyó desde un comienzo un fuerte estímulo: “si ellos lo pueden hacer, ¿por qué Chile un país tan bien evaluado en la región no podría?”; posteriormente, el análisis de los resultados y especialmente de los problemas que estaban experimentando con sus reformas esos mismos países, con los cuales se mantuvo un diálogo constante, permitió que la reforma chilena se hiciera cargo de temas no cubiertos o mal resueltos en esas otras experiencias (todo lo relativo a la gestión o un modelo de juicio más parecido al anglosajón que al Alemán, por dar dos ejemplos claves). De hecho, en la actualidad, la reforma chilena es unánimemente considerada la experiencia regionalmente más exitosa y aquellos extranjeros que al inicio nosotros consultábamos, hoy vienen a Chile para aprender sobre el funcionamiento de un sistema adversarial bien diseñado e implementado.

### 3. LECCIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN.

#### *3.1 Relevancia de esta etapa*

Tradicionalmente en el área del derecho la etapa de implementación de las reformas había sido desatendida. Existía una intensa fe en el poder transformador de la ley, en lo que se ha dado en llamar el “fetichismo normativista”. Se pensaba que la realidad cambia inmediatamente por obra y efecto de una nueva ley. De hecho, se le ponía como fecha a las reformas judiciales el día de la promulgación de la ley que las consagraba, desconociendo una realidad completamente contraria a esa asunción: el sistema judicial había dado múltiples pruebas a lo largo de la historia de ser bastante inmune a los cambios legales. Muchas leyes se habían quedado en los hechos como letra muerta y era posible constatar que el sistema actuaba en muchos aspectos prescindiendo o derechamente desconociendo normas legales. Como anécdota es posible señalar que en una ocasión un movimiento por reivindicaciones salariales se expresó en que los jueces “aplicaron la ley”, demostrando que así el sistema colapsaba (por ejemplo, haciendo ellos trámites que la ley les exige que hicieran personalmente, pero que cotidianamente se delegaban en funcionarios subalternos). Sin duda el cambio legal era el antecedente necesario y gatillador del proceso de reforma, pero el éxito de la misma no estaba para nada asegurado con la aprobación del texto legal; el éxito se lo jugó en la etapa de implementación cosa que recién se terminó de aquilatar en ese momento. Ello pese a la extensión y profundidad del trabajo y del debate habido en la etapa de diseño y aprobación de la reforma procesal penal. Piénsese que los trabajos iniciales datan del año 1993 y que no fue hasta el año 1995 que se presentaron las iniciativas de reforma constitucional y legal al Congreso, quien aprobó el nuevo Código Procesal Penal recién el año 2000 y las leyes de Defensa Penal Pública y complementarias el año 2001. Es decir, fue un largo e intenso proceso, pero por muy complejo que pareciera en ese momento, lo cierto es que la suerte de la reforma en gran medida se la jugó a partir de la aprobación legislativa. Existía el antecedente de lo sucedido en varios países de la región donde la implementación había sido muy deficitaria, producto de lo cual los resultados también lo fueron. Decisiones que parecían haberse zanjado en el texto legal, en los hechos volvían a ponerse en tela de juicio y eran revisadas en la cotidiana realidad, como, por ejemplo, que el procedimiento fuera realmente oral y no se tomaran las decisiones a partir de la lectura de actas (la pervivencia del expediente).

### *3.2 El temor a la contrarreforma*

El principal fantasma que recorrió el proceso fue el de la contrarreforma, es decir, que los grupos opuestos al cambio pudieran rearmarse en el futuro, sobre todo en las etapas iniciales de puesta en marcha del nuevo sistema donde existían serios riesgos de que se produjeran problemas de magnitud, y pudieran volver por sus fueros impulsando cambios que alteraran aspectos básicos del nuevo diseño. La expresión de estos grupos más conservadores no fue muy significativa durante la etapa de diseño y tramitación parlamentaria, manteniéndose más bien en un segundo plano ante la potencia del proceso reformador. Sólo hubo intervenciones de procesalistas de la Universidad de Chile y de Concepción que se expresaron públicamente en contra, elaborando informes en ese sentido al Congreso que no tuvieron gran impacto. Los más entre quienes se oponían se contentaban con expresar privadamente sus recelos y su convicción de que el nuevo sistema era “muy avanzado para Chile”, “contrario a nuestra idiosincrasia” y que en definitiva iba a fracasar, posición asumida, por ejemplo, por el Instituto Chileno de Derecho Procesal. En definitiva, la contrarreforma como expresión de las ideas de estos sectores tradicionalistas nunca germinó. Sin duda existen opiniones críticas al funcionamiento del nuevo modelo procesal, pero son absolutamente marginales quienes lo hacen desde una reivindicación del sistema antiguo, no habiendo habido entonces un movimiento que consistentemente busque el restablecimiento del sistema procesal inquisitivo escrito que antes nos regía.

La crítica más dura al nuevo sistema ha tenido otro sustento, pues ha residido en su supuesta blandura o falta de efectividad frente al fenómeno delictivo. Esta es una crítica transversal desde el punto de vista político que ha tenido, como antes se indicaba, bastante llegada en los medios y en la ciudadanía en general. La consecuencia práctica de esta crítica ha sido la aprobación de reformas legales que endurecen las normas relativas a la libertad provisional y algunas otras disposiciones aisladas como las relativas a la flagrancia. Por más que para algunos estos cambios afecten parte importante de la concepción del nuevo sistema de justicia (la idea, por ejemplo, que deben ser los jueces en forma concreta y no el legislador en forma abstracta quienes deben ponderar si una persona debe quedar o no sujeta a prisión preventiva), en los hechos, insistimos, ellos no han aparejado una vuelta al sistema antiguo.

Mucho más relevante que la posición de los contrarreformistas, para entender los problemas

del nuevo sistema, resultó ser la posición de los reformistas que debían ponerlo en operación, aquellos que ideológicamente se “compraron” el nuevo modelo y que estaban interesados en sumarse a él. Sin embargo, estas personas muchas veces por falta de instrumentos adecuados, actuando de buena fe y básicamente por no tener imágenes alternativas sobre cómo trabajar coherentemente con el nuevo sistema, replicaron prácticas antiguas, que eran las únicas que conocían, y volvieron a introducir de ese modo elementos del viejo sistema que contaminaron en su operatoria cotidiana al reformado. Esto ha sido una preocupación constante que da cuenta que la implementación debe ser concebida como un proceso de aproximaciones sucesivas, crecientemente más profundas y sofisticadas, construidas a partir de una revisión constante de lo avanzado y de la constatación de lo que falta y de lo que se ha hecho mal y colocándose objetivos más ambiciosos en el tiempo.

### *3.3 Estrategia de implementación*

Desde la etapa de diseño se vino planificando la forma cómo sería implementada la reforma. Algunas decisiones estratégicas que en ese entonces se adoptaron resultaron ser críticas. La primera fue la de “separación de aguas”, es decir, no contaminar al nuevo sistema con causas provenientes del antiguo. Se programó que los tribunales del antiguo sistema debían seguir trabajando hasta concluir la tramitación de las causas iniciadas durante su vigencia, especificándose un cronograma de fusión y cierre de esos tribunales según se preveía que la carga de trabajo lo justificaría. A cinco años de la entrada en vigor la reforma procesal penal en Santiago, en el año 2010, de los 36 juzgados del crimen seguían en funcionamiento sólo 2. A la inversa, el nuevo sistema ha ido creciendo con el tiempo, pues comenzó con una dotación de jueces muy inferior a la autorizada por la ley, en atención a que ella no se justificaba en los inicios por el aún reducido flujo de causas que recibían. El no mezclar causas viejas con nuevas, permite asentar adecuadamente la nueva tecnología, sin que las prácticas disfuncionales del sistema que se busca superar se trasladen mecánicamente a aquél que quiere asentarse.

La segunda decisión fue la de implementar gradualmente los cambios. Se trató de una medida revolucionaria, pues tratándose de un país unitario no era fácil justificar parcelar la entrada en vigencia de una transformación de esta naturaleza, cuando él se justificaba en fuertes críticas al sistema antiguo. Bien los afectados podrían haber sostenido que quedaban en una posición de



desigualdad si debían ser juzgados siguiendo un procedimiento que no respetaba un estándar mínimo de garantías sólo en razón de que la conducta que se les imputaba se había cometido en un lugar del territorio nacional en vez de otro en que sí se aplicaba ya un procedimiento adecuado. Pero habían razones poderosas para instar igualmente por la gradualidad. La más importante era la certeza de que el sistema no era perfecto, de que habrían de incorporársele diversos ajustes hasta que funcionara adecuadamente. La gradualidad permitía ese esfuerzo de evaluación previa antes de la masificación. Expresamente se estableció que el calendario de entrada en vigencia comenzara por regiones relativamente pequeñas, donde además existiese una comunidad legal poderosa y proclive a los cambios, postergando la entrada en vigencia de las áreas más complejas y pobladas para cuando el sistema ya tuviera un suficiente rodaje y se le hubiesen efectuado los ajustes que resultaran necesarios. Era también políticamente necesario asegurarse el éxito al comienzo. Por ello es que en el calendario de implementación, recién en la cuarta etapa entró el nuevo sistema a regir en regiones como la V y la VIII, con ciudades más densamente pobladas y se dejó para la quinta y última etapa la entrada en vigencia en Santiago, que acumula más del 40% de la población y más del 50% de los ingresos de causas penales en el país. En cualquier caso, la elección de las regiones iniciales no resultó la más adecuada, pues la entrada en vigencia en la IX región (donde comenzó la implementación junto a la IV región el 16 de diciembre del año 2000), coincidió con el surgimiento del problema mapuche que ha sido un difícil obstáculo para sortear por la reforma.

Adicionalmente, la gradualidad se requería para poder concentrar los esfuerzos y recursos para así poder administrarlos correctamente. Hubiese sido muy difícil acceder desde el día uno a los fondos necesarios para las contrataciones y edificaciones que la reforma requería, así como también al personal calificado para preparar la entrada en vigencia, realizar las capacitaciones, monitorear y hacer de soporte ante los problemas que iban a ir surgiendo. La gradualidad fue clave también para aprovechar en las nuevas regiones a personal que ya había adquirido alguna experiencia en el funcionamiento del sistema en las que antes habían entrado en vigencia, siendo particularmente crítico ello en Santiago por su esperada complejidad, lugar donde el 50% de los fiscales, por ejemplo, en definitiva provinieron de otras regiones. Las propias actividades de capacitación se nutrieron de la gradualidad pues, por ejemplo, el Ministerio Público contrataba a los fiscales que debían desempeñarse en una nueva región una cierta cantidad de meses antes de la fecha de entrada en vigencia en esa zona, período en el cual les otorgaba una capacitación teórica y una práctica consistente en pasantías en regiones donde ya estaba funcionando el

nuevo sistema, lugar en que estos nuevos fiscales se desempeñaban como fiscales “sombra” de los titulares.

De hecho, la gradualidad terminó siendo una estrategia más útil que la de la vacancia legal, que es la que generalmente se utiliza en el derecho comparado. El problema de la vacancia legal, típicamente un período de uno o dos años desde la promulgación de la nueva ley hasta su entrada en vigencia, es que no existen incentivos fuertes para hacer el trabajo de preparación que se requiere. Es común que el plazo transcurra y que acercándose su vencimiento, se prorrogue por otro período igual, lapso en que tampoco se hace mucho y se termina por ponerla en vigencia sin la adecuada preparación sólo para evitar una nueva postergación. En el caso de la reforma procesal penal no se utilizó la vacancia ni siquiera para la entrada en vigencia de las primeras regiones, pues el Código Procesal Penal se promulgó en el mes de octubre del año 2000 y el sistema comenzó a regir muy rápidamente en el mes de diciembre de ese mismo año. Ello fue posible debido a que las labores de adecuación se fueron realizando durante la tramitación parlamentaria.

### *3.4 Importancia de una capacitación adecuada*

Para evitar se adoptasen, aún de buena fe, prácticas disfuncionales al sistema, fue necesario sustituir la lógica y metodología que tradicionalmente se ha usado en la capacitación jurídica, que consiste fundamentalmente en repetir y memorizar normas y principios, por un sistema de aprendizaje basado en la adquisición de las habilidades y las destrezas propias del nuevo sistema.<sup>2</sup> Primeramente se elaboraron manuales operativos que definían con precisión los distintos tipos de procesos y actividades que debían desarrollar cada uno de los operadores. Luego se diseñaron y aplicaron programas específicos de litigación penal con ese objetivo, los cuales luego han pasado a formar parte de los currículos de la mayoría de las Facultades de Derecho. La Academia Judicial, que forma a los jueces, diseñó una estrategia especial de capacitación para el nuevo sistema. Primeramente formó a un grupo de jueces para que sirvieran como monitores. Los equipos de capacitación que se adjudicaron, vía licitaciones, la realización de los diversos cursos, estaban obligados a integrar al menos uno de esos monitores internos del Poder Judicial. Esos cursos correspondieron a una secuencia de actividades de capacitación

2 Sobre el cambio en la lógica de la capacitación tradicional ver el artículo de Andrés Baytelman “Capacitación como Fútbol”. [www.cejamerica.org/doc/documentos/cap-futbol.pdf](http://www.cejamerica.org/doc/documentos/cap-futbol.pdf)

integrada por cursos de formación previa y luego de reforzamiento, los que fueron obligatorios para que dichos jueces pudieran asumir las nuevas funciones. Algo parecido sucedió en las otras instituciones –Ministerio Público y Defensoría Penal Pública– las que aparte de los cursos que organizaron pudieron aprovecharse de la oferta de actividades de postgrado que comenzaron a ofrecer las Universidades, seleccionando a sus futuros fiscales y defensores, respectivamente, de quienes habían completado ese tipo de formación. Finalmente –y algo que resultó crucial– se contempló la realización de capacitaciones interinstitucionales, gestionadas desde el Ministerio de Justicia, pero externalizadas a equipos de docentes universitarios, en las cuales se reunían a todos los actores institucionales de una región (jueces, fiscales y defensores) antes del comienzo de la reforma, con el fin de poner en común sus distintas visiones sobre el funcionamiento del sistema, a través de la actuación de todos ellos en la tramitación y resolución de casos ficticios, evitando así que se produjeran descoordinaciones a la hora de ver los casos reales.<sup>3</sup>

### *3.5 Manejo de la resistencia interna al cambio*

En la reforma procesal penal se esperaba que hubiera fuertes resistencias por parte de los operadores, fundamentalmente de aquellos que ya se desempeñaban en el antiguo sistema y habían internalizado cierta forma de hacer las cosas y gozaban producto de ellas de ciertos espacios de poder. Por lo mismo, ello era más posible que ocurriera con quienes trabajaban desde antes en el Poder Judicial y que les iba a corresponder asumir funciones en el sistema reformado. En concreto, el temor era que los jueces del crimen, acostumbrados no sólo a resolver los asuntos sino también a conducir la investigación previa, quisieran seguir haciendo lo mismo en el nuevo sistema, sin aceptar que dicha función ahora pasaba a corresponderles a los fiscales, sobretudo ente la eventualidad que esos fiscales, jóvenes e inexpertos al principio, cometieran errores en el desempeño de la misma. Este temor fue el que llevó a tomar definiciones institucionales importantes, como la de separar en unidades completamente diferenciadas la función de jueces de garantía (que intervienen controlando la investigación) de la de los jueces orales (encargados del juicio una vez concluida la etapa anterior), pretendiendo así evitar que la posible superposición de roles en la primera etapa terminara contaminando el juicio. También significó que sobre estos temas se concentraran fuertemente los esfuerzos de capacitación desplegados. Pero en los hechos este no fue un problema significativo. Los

3 Para más antecedentes sobre los objetivos y operatoria de las capacitaciones interinstitucionales, ver “La Capacitación Interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal en Chile”, de Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego. [www.cejamericas.org/doc/documentos/cap-institucional.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cap-institucional.pdf)

operadores, incluidos los jueces traspasados del viejo al nuevo sistema, en su gran mayoría y sin mayores traumas aceptaron los nuevos roles, no produciéndose más que anecdóticamente conflictos en este nivel. De hecho, con la perspectiva del tiempo no parece haber sido una buena decisión el haber diferenciado entre distintos tipos de tribunales anticipando un problema que en definitiva no se presentó, pero por el que hay que pagar costos en términos de la eficiencia en la gestión (tribunales de garantía con gran carga de trabajo versus tribunales orales en lo penal relativamente holgados, sin posibilidad de trasladar recursos humanos de uno a otro).

Mucho más complejo resultó asentar otros aspectos de la reforma a los que erróneamente se les prestó menor atención en un comienzo. Nos referimos a los aspectos de gestión y, particularmente, a la introducción de una gestión profesional al interior de las instituciones que desplazó espacios de decisiones operativas cotidianas desde los abogados (ya sean jueces, fiscales o defensores) hacia profesionales de la gestión (ingenieros, administradores o afines). Curiosamente este proceso ha sido mucho más resistido que los cambios de fondo. Ahora se comprende que los jueces aprecian a veces más, como una manifestación de su poder, el adoptar decisiones de gestión -como nombrar a un funcionario o asignar su carga de trabajo-, que sus tareas propiamente jurisdiccionales (que anteriormente estaban dispuestos, al menos en ciertas etapas, a delegar). La pugna de poder entre jueces y administradores ha sido constante en el nuevo sistema, y aún no se encuentra completamente dilucidado cuál va a ser el espacio que en definitiva ocuparán éstos últimos. En aquellos tribunales en que los jueces confían y apoyan a sus administradores es posible observar resultados significativamente mejores a aquellos en que el rol de los administradores es menos relevante o derechamente secundario. En general, lo que define el rol y poder de los administradores es sí éstos asumen o no el control de la agenda del tribunal. El tiempo de los jueces es, sin lugar a dudas, el principal y más crítico recurso de un tribunal, sobre todo ahora en que los asuntos son resueltos en audiencia. Cuánto tiempo pasen los jueces en audiencia marca en definitiva el nivel de productividad del tribunal. Si los administradores quedan vedados de gestionar este recurso, es muy poco lo que pueden aportar para el funcionamiento eficiente de los tribunales. Algunos lo han logrado, otros no.

Por el lado del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, la resistencia a la gestión profesional, pese a los buenos resultados que pudo exhibir en los comienzos, se presenta hoy a través del expediente de designar, cada vez con mayor asiduidad, abogados en los roles de Directores Administrativos, cargos originalmente pensados para profesionales del área de la gestión.

Con estos antecedentes sobre la mesa, probablemente los esfuerzos para consolidar el modelo de gestión hubiesen sido distintos, tanto a nivel normativo, regulando con mayor claridad, por ejemplo, las facultades de los administradores, como en el tiempo y esfuerzo dedicado a esta área en la capacitación de los operadores.

### *3.6 Relación con los gremios y asociaciones*

Las entidades gremiales involucradas en la reforma eran básicamente tres: el Colegio de Abogados, la Asociación Nacional de Magistrados y la Asociación Nacional de Empleados Judiciales. El Colegio de Abogados tuvo una posición expectante al principio, oportunidad en que se manifestaron interesados en los cambios pero sin expresar un apoyo decidido. Se realizaron en ese entonces reuniones con asistencia de sus consejeros para explicarles las ideas matrices de la reforma y luego masivos seminarios de difusión convocados por el mismo Colegio y con asistencia como expositores de los profesionales comprometidos en el proceso. En general, esta posición se mantuvo durante la implementación, no constituyendo el Colegio un obstáculo para la misma, sin embargo hubo un tema que despertó sus aprehensiones que fue el relativo al espacio que la nueva Defensoría Penal Pública dejaba para el ejercicio liberal de la profesión. El temor era que los funcionarios públicos que integraban la Defensoría terminaran por desplazar totalmente a los abogados privados, cosa que sucedió inicialmente en las regiones donde se puso en marcha. Esta situación se aplacó desde que la Defensoría comenzó a implementar un sistema mixto de provisión de sus servicios, los cuales dejaron de ser entregados exclusivamente por sus empleados para ser ofertados al mercado de la profesión legal vía licitaciones de paquetes de causas a las que pueden acceder personas jurídicas privadas. Hoy día aproximadamente un 65% de las causas las llevan abogados licitados. En todo caso, actualmente el Colegio critica las condiciones contractuales que estas personas jurídicas les ofrecen a sus abogados.

Por su parte, ni la Asociación Nacional de Magistrados ni la de Empleados, asumieron una posición oficial respecto a la reforma, seguramente debido a que en su interior estaban divididas. Lo relevante para el proceso fue que ellas no se constituyeron en fuente de oposición pese a que los cambios que se les avecinaba iban a alterar profundamente la forma como sus asociados desarrollaban su trabajo. Clave para evitar una posición obstruccionista fue asegurarles a los integrantes de una y otra asociación que no iban a haber despidos. En el caso de los jueces, el

traspaso al nuevo sistema estaba sólo condicionado a requisitos de capacitación. Más exigente era la exigencia para los funcionarios, quienes debieron rendir un examen de competencias, (que en promedio aprobó un 75% de quienes lo rindieron, aunque en Santiago esta cifra se redujo a un 50%). Quienes fallaron el examen fueron reasignados a tareas en otras jurisdicciones distintas a la criminal reformada. Que esto se aceptara se debió al diagnóstico generalizado –compartido incluso por la Asociación de Empleados– de que entre los funcionarios de los juzgados del crimen antiguo se encontraban algunos con muy bajo nivel de preparación, y que un segmento de ellos estaban habituados a prácticas disfuncionales con el nuevo sistema sino derechamente corruptas. Se trataba entonces de evitar que esos funcionarios pudieran “contaminar” el nuevo sistema.

Aunque no se trata de un gremio, es necesario referirse a la posición de la policía frente a la reforma, pues de algún modo obedeció a actitudes corporativas. Hay que aclarar que el proceso de reforma procesal penal expresamente dejó de lado una transformación institucional de las policías, pues, pese a considerarse necesaria, se entendió que excedía las posibilidades y ámbito de competencia de este proceso. Pero aunque no fueran objeto de una reforma específica, el cambio sí les afectaba pues con el nuevo sistema debían dejar de obedecer durante las investigaciones a los jueces (una supervisión que en los hechos era muy distante), para pasar a estar bajo la tuición directa de los fiscales, aún cuando éstos no tuvieran facultades operativas sobre ellas (es decir, los fiscales pueden decirles qué deben hacer pero no cómo deben hacerlo o cómo deben organizarse para hacerlo). En cualquier caso, las dos policías chilenas adoptaron posiciones diferentes frente a la reforma. La posición de la Policía de Investigaciones fue bastante pro reforma desde un comienzo pues vio en ella una forma de profesionalizar su trabajo y, sobretodo, de mejorar su imagen pública que en ese entonces no era muy positiva. Esto se tradujo en que planificaran cambios operativos para prepararse para el nuevo modelo y, fundamentalmente, realizaran un intenso programa de capacitación de sus oficiales. Distinta fue la postura de Carabineros, quienes al no haber sido consultados ni incluidos en los cambios, los miraron con distancia y sospecha. Esto se tradujo en que cuando empezó a regir el nuevo sistema, en diversas oportunidades, adoptaron una posición obstruccionista, señalando por ejemplo que la reforma les impedía actuar en determinadas situaciones delictuales, lo que en los hechos se traducía en impunidad de las mismas, generando así una muy mala imagen de los cambios en la ciudadanía. Este tipo de situaciones se produjeron ante criminalidad de menor relevancia, la que no por ello deja de tener un efecto importante en la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía.

La circunstancia de que los nuevos fiscales fueran personas jóvenes y sin experiencia, que en algunos casos cometieran errores o simplemente siguieran procedimientos distintos a los que los policías consideraban adecuados, aumentó esta distancia (incluso con Investigaciones también se generaron problemas de esta naturaleza). No menos importante fue la inseguridad que les generaba a los policías un nuevo sistema desconocido y mucho más exigente en cuanto al escrutinio de su actuar (piénsese que cualquier detención es ahora revisada por un juez dentro de las 24 horas, en una audiencia donde está presente el imputado y su defensor, por lo que aumentaron fuertemente las denuncias por detenciones ilegales o malos tratos). Con el tiempo esta situación comenzó a distenderse, pudiendo hoy día afirmarse que, más allá de problemas puntuales, hay un extendido compromiso de las policías con el nuevo sistema. Ello se logró mejorando el diálogo entre ellas y los fiscales, desarrollando programas de capacitación conjunta, manuales operativos muy concretos y asumiendo también el Estado el financiamiento de algunos mayores costos que el nuevo sistema les irroga a esas instituciones. En cualquier caso, una de las consecuencias importantes de la reforma, enfatizadas en diversas evaluaciones, ha sido una importante disminución de la práctica de la tortura dentro del proceso penal.

### *3.7 Difusión de la reforma e involucramiento de la comunidad*

La justicia ha ido concitando con el paso del tiempo crecientemente mayor atención por parte de la ciudadanía, la que en los últimos años -y salvo ciertos períodos de crisis económica- ha elevado el problema de la seguridad ciudadana como el que más le preocupa<sup>4</sup>, problema que en su opinión es causado por un mal funcionamiento del sistema de justicia, desconociendo la multiplicidad de causas y factores que en él intervienen. Pese a esta apreciación crítica del funcionamiento de la justicia y de la intensa presencia del tema en los medios, en los hechos la ciudadanía no jugó un rol activo en el desarrollo y sustentación de esta reforma. Como antes se indicaba, no hubo movimientos ciudadanos de apoyo o de crítica que tuvieran significación. Este contexto, que pudiera haber facilitado el proceso de diseño y tramitación de los cambios, se mostraba como peligroso a la hora de ponerla en marcha, pues un sistema de carácter oral descansa fuertemente en el grado de adhesión y legitimidad que despierte en la ciudadanía. Si ella no confía o entiende el sistema, las denuncias no se presentarán y ni los testigos ni las víctimas

4 Las encuestas del Centro de Estudios Públicos (Estudios Nacionales de Opinión Pública, Nros. 61 y 62), sitúan a la delincuencia como el principal problema de los chilenos. Ante la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?”, la respuesta “delincuencia, asaltos, robos”, obtiene un 56% de respuestas en el período junio-julio del 2010 y un 54% en el mes de octubre de 2009.

concurrirán a declarar a un juicio público. Por esta razón fue necesario ejecutar campañas de difusión pública de la reforma, trabajando con diversas estrategias y actores. En estas campañas se exploraron actividades como difusión en colegios a través de monitores juveniles (“Jóvenes por la Reforma”), la realización de obras de teatro (por ejemplo, la simulación de un juicio oral con el caso de la caperucita y el lobo), la edición de CDs con música alusiva a la reforma. Durante el año 2003 se desarrolló un programa educativo conjunto entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación (“Ciudadanos del mañana”) para fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos de los jóvenes que luego se insertarían como ciudadanos en el nuevo sistema.

En cuanto a la difusión masiva, en una primera etapa se contrataron spots con el objetivo de dar a conocer las características de la Nueva Justicia: a través de las ideas fuerza: oralidad, rapidez y transparencia. La matriz de difusión contemplaba una campaña de cobertura nacional un mes antes de la entrada en vigencia y otros 20 días después de su implementación.

Probablemente esta es un área en que, por ser tan ajena a quienes trabajaban en la reforma, podría haberse hecho más y mejor. Aún así, existen estudios que muestran niveles adecuados de conocimiento y aceptación de los cambios: en el año 2004 entre un 78% y 85% de las personas encuestadas declaraban conocer o saber algo de la reforma y un 75,9% declaraban que preferían el nuevo sistema al antiguo (encuesta IPSOS). Luego, otra encuesta practicada el año 2006 en la Región Metropolitana, indicaba que un 78% conocía o había escuchado acerca de la reforma y un 75% decía que ella constituía un cambio positivo (encuesta ADIMARC). Sin duda estos resultados contrastan con una percepción generalizada de una mala evaluación por parte de la ciudadanía, construida a partir de ciertos casos en que el sistema ha mostrado errores.<sup>5</sup> En este sentido, la estrategia comunicacional y especialmente el rol del Gobierno y las instituciones del sector en salir a defender la bondad de los cambios, no ha sido la adecuada. La imagen de que la reforma es demasiado garantista y ha dado lugar a la llamada “puerta giratoria” no se compadece, por ejemplo, con el hecho de que durante su vigencia la población penal se haya duplicado en el país. La consolidación de una opinión crítica, basada en antecedentes erróneos o muy circunstanciales, puede causar un daño severo en el futuro a los objetivos de la reforma.

5 El Índice Adimark – Paz Ciudadana, muestra que dentro de la evaluación de las autoridades encargadas de la delincuencia, las del sector justicia obtienen las peores calificaciones junto con los Senadores y Diputados. En el año 2008, los Carabineros obtienen una nota promedio de 5,6; los Policías de Investigaciones, de 5,3; el alcalde de su comuna, de 4,5; el Gobierno, de 4,1; los fiscales, de 3,7; los juzgados del crimen, de 3,1, al igual que los Senadores y Diputados.



### *3.8 Coordinación interinstitucional*

Uno de los mayores problemas para implementar reformas en el sector justicia es que en él conviven muchas entidades con altos niveles de autonomía institucional, consagrada constitucionalmente para velar por la independencia de las mismas. Por naturaleza y tradición, no son instituciones acostumbradas al diálogo interinstitucional y no existe ninguna instancia de carácter superior que las pueda disciplinar en ese sentido. De alguna forma el Ministerio de Justicia juega algún rol articulador, pero muy débil pues carece de facultades reales para imponerse frente a ellas e incluso para forzarlas a sentarse a la misma mesa. La reforma exacerbaba esta situación pues creaba nuevas instituciones: el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, la primera de ellas con amplia autonomía institucional. Pese a lo anterior, se tenía la certeza de que si ellas no actuaban coordinadamente sería imposible que el sistema en su conjunto funcionara adecuadamente y que para el ciudadano iba a ser una explicación del todo insuficiente que alguien le dijera que su institución lo había hecho todo bien pero que las cosas no habían resultado porque otra de las instituciones del sector lo había hecho mal. A la gente le importa el resultado final y no explicaciones que son muy difíciles de entender. Ponerlas de acuerdo a estas instituciones en un espacio común de trabajo era indispensable, pero adicionalmente era necesario lograr que cada una de ellas estuviese dispuesta a sacrificar, en parte, sus propios objetivos institucionales, en pos del bien global del sistema. Debe considerarse que esos objetivos son distintos y en algunos casos contrapuestos: así, por ejemplo, si el sistema lograba pocas condenas podría haberlo exhibido como un éxito y el Ministerio Público sufrido una derrota y viceversa.

En este contexto se consagró normativamente la creación de una Comisión de Coordinación Interinstitucional, bajo la dirección del Ministerio de Justicia, integrada por representantes de la Corte Suprema, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y el Colegio de Abogados. Se preveía originalmente que contara con una secretaría técnica propia, lo que en definitiva fue una labor que asumió el equipo de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, decisión que restó la posibilidad de generar un espacio común entre los técnicos de las diversas instituciones, lo que sin duda hubiera facilitado el trabajo de la Comisión. Tras esta decisión estaba el interés del Ministerio de Justicia de conservar un grado mayor de protagonismo en el proceso de implementación y aprovechar de mejor manera la experiencia que ya había acumulado con sus equipos técnicos. Las funciones de esta Comisión eran las de

realizar estudios y proposiciones técnicas que facilitaran la puesta en marcha del nuevo sistema procesal, así como hacer el seguimiento y la evaluación del proceso. La labor de la Comisión fue útil pero menor de la que se esperaba. Se concentró especialmente en los temas relativos a la infraestructura y tuvo un rol no tan significativo en las definiciones más sustantivas sobre la operatoria del sistema, las que en la práctica quedaron entregadas a acuerdos locales adoptados generalmente a instancias del tribunal del lugar, pero sin un marco normativo que asegurara su cumplimiento. Esta situación se trató de suplir más adelante con la creación de Comisiones de Coordinación Regionales, que incorporaron a representantes de las Policías, pero a decir verdad los acuerdos más sustantivos, de los cuales dependió que se operara coordinadamente en la reforma, se dieron a un nivel más básico y operativo. Ayudaron significativamente en tal sentido las capacitaciones interinstitucionales a que antes nos referimos. En lo que claramente el sistema fue deficitario fue en su capacidad de generar evaluaciones del nuevo sistema, tan sólo encargó una cuyas conclusiones tuvieron nula difusión y consecuencias. Prueba de lo anterior es que en el último Gobierno de la Concertación la Comisión prácticamente no se reunió.

#### **4. Conclusiones**

Aún reconociendo las múltiples particularidades propias de los distintos sectores estatales, a continuación resumiremos algunas ideas o decisiones básicas, presentes en la reforma judicial, que bien pueden tener aplicación más general.

- 1° Resulta clave generar un discurso que vincule estrechamente los cambios institucionales que se proponen, con un aumento de la calidad de los servicios que debieran recibir los ciudadanos. De no hacerse así, es muy probable que las reformas sean vistas como distantes de los temas que le importan a la gente. Naturalmente, para ello no basta un mero discurso, sino debe traducirse en imágenes muy concretas y gráficas sobre cómo esta reforma va a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- 2° Es indispensable alentar fuentes plurales de apoyo al proceso. En cualquier reforma deben detectarse quiénes están interesados y quiénes son los ganadores con ellas e incorporarlos al proceso y darles una voz clara. En la reforma judicial, el rol que jugó la sociedad civil fue clave para impulsar el proceso, para mantenerlo en momentos críticos y para impedir su desperfilamiento una vez comenzada la implementación.

- 3° Es necesario mantener un diálogo permanente y fluido con las agrupaciones de funcionarios directamente involucrados con los cambios. Hay que transmitirles mensajes claros y transparentes sobre las decisiones que les afectan y, en lo posible, involucrarlos en las discusiones pertinentes. Como en su momento se dijo respecto a la reforma judicial, ella puede llegar a hacerse y a aprobarse sin los jueces y funcionarios judiciales, pero no puede implementarse sin su concurso. La experiencia es que en estos cambios el poder del rumor es más nocivo que el de la natural oposición a las transformaciones.
- 4° Es muy conveniente tratar de empatar con otros procesos de transformaciones similares provenientes de experiencias comparadas. En la nuestra, demostrar que los cambios se engarzan con un fuerte proceso regional o necesario para que Chile se pusiera a tono con estándares internacionales mínimos, constituyó un impulso fuerte al proceso.
- 5° Debe aprovecharse este proceso para introducir reales modernizaciones en la gestión del sector estatal de que se trate. La introducción de criterios modernos de administración: profesionalización, incentivos, sistemas de información, mecanismos de control de gestión, etc., debieran ser tomados como objetivos fundamentales del proceso, aun cuando ellos externamente puedan no ser percibidos como principales.
- 6° Conviene evitar al máximo que las nuevas instituciones carguen con los defectos de funcionamiento que presentan las antiguas. Hay que aprovechar el momento político del cambio para realmente innovar y para combatir malas prácticas institucionalizadas en el sector. En tal sentido, hay que ser sumamente cuidadosos con el manejo del recurso humano adscrito al sector. Lo más conveniente es comenzar en las nuevas instituciones con personal nuevo, sin perjuicio de asegurarle al personal existente alternativas laborales adecuadas ya sea, si se queda o si tiene que irse.
- 7° Debe tenerse una estrategia clara de implementación. La gradualidad, en tal sentido, jugó un rol clave en justicia. Como antes se dijo, la gradualidad permite ajustar procesos de cambio siempre perfectibles, permite legitimarlos partiendo por sectores menos complejos, permite en fin distribuir mejor esfuerzos y recursos. Claro, para que tenga sentido hay que estar dispuesto a hacer las evaluaciones necesarias y, más importante aún, a hacer los cambios que de ellas se deriven.

Fundado en Valparaíso, el 12 de Sept. 1827  
Año CCXXXV — N.º 59.532 (M. C. R.)  
Fundado en Santiago el 1 de Junio 1900  
Año CI — N.º 36.335 (de sucesores)

# EL MERCURIO

El Mercurio en Internet  
www.elmercurio.com

EDICIÓN DE 180 PAGINAS

Santiago de Chile, Domingo 17 de Diciembre de 2000

De Lunes a Sábado \$ 300

L. A. N.º 18 Región \$ 600

\$ 500

## Justicia Criminal: Reforma Penal Ya Opera en Dos Regiones

- Los primeros casos se presentaron ayer en Temuco y Coquimbo, y las investigaciones se encuentran en manos de los fiscales. (C 9)
- Presidente Ricardo Lagos afirmó que se vive la más importante transformación del Estado en 150 años de vida republicana.
- Presidente de la Corte Suprema, Hernán Alvarez, dijo esperar que ahora se revierta la sensación de desconfianza y lejanía de la población hacia la justicia.

Por Ester Levinsky,  
Enviada Especial

VICUNA.— Con 36 instrucciones del fiscal nacional, Guillermo Piedrabuena, con los primeros casos en Coquimbo y Temuco que podrían incluso llegar a juicio oral y público, y con la certeza de que se inició una nueva etapa en la justicia criminal en Chile, comenzó a funcionar a contar de las cero horas de ayer la reforma procesal penal en las regiones piloto de la Arica y Coquimbo.

El Presidente Ricardo Lagos definió el hecho como un momento histórico, mientras que el presidente de la Corte Suprema, Hernán Alvarez, recordó que se de-

bieron esperar cien años para que se produjera este trascendental cambio con el que se busca revertir la lejanía de la ciudadanía con la justicia.

Para el fiscal nacional, Guillermo Piedrabuena, lo más importante es la ardua preparación que ha habido en la etapa previa a la puesta en marcha de la reforma para garantizar su buen funcionamiento, al tiempo que recordó que está operará sólo para delitos ocurridos a contar de su puesta en vigencia. El resto de los casos sigue en manos de la justicia del crimen tradicional.

Todos ellos, junto a otras autoridades, asistieron al mediodía de

(Continúa en la página A 19)



**INAUGURADO PRIMER JUZGADO DE GARANTÍA.**— En una ceremonia realizada en Vicuña, en la Región de Coquimbo, y encabezada por el Presidente Ricardo Lagos y el presidente de la Corte Suprema, Hernán Alvarez (en primer plano), se inauguró ayer el primer juzgado de garantía de esta ciudad, en el marco del inicio de la reforma procesal penal. El pionero también empató en la Región de la Antofagasta. El presidente del máximo tribunal sostuvo que el antiguo sistema no dio las garantías suficientes consiguadas en la Corte Fundacional. Observen el solemne acto el fiscal nacional, Guillermo Piedrabuena, y la nueva jueza de Garantía, María Francisca Zapata.

### Destacamos Hoy

#### La Semana Política

El encuentro "Santiago I" del Gobierno y los partidos de la Concertación busca resolver las dificultades internas surgidas en ese conglomerado. La imposición de la agenda socialista, sin embargo, se tradujo en un nuevo e inoportuno cambio en la posición oficial sobre reforma laboral, lo que asegura nuevas controversias y tensiones en la coalición gobernante. (A 3)

#### Conductores Deberán Alterar Sus Hábitos

Apogeo de fincas en rutas concesionadas obligará a que los veraneantes ejerziten al máximo su paciencia. Autoridades aconsejan evitar horas punta y ser tolerantes a los "tacos". Panorama de trabajos en las principales rutas. (C 1 y C 6)

### Internacional

#### EE.UU. y Rusia Notificarán Lanzamiento de Misiles

Para evitar errores de apreciación que podrían desencadenar nefastas respuestas militares, ambos países suscribieron un protocolo de acuerdo para dejar atrás la Guerra Fría. (A 4)

### Enfoques

#### El Grupo Luksic Se Revitaliza

Quintenco, matriz financiera industrial del conglomerado, no mostró en lo inmediato una

Gratificación "El Mercurio".

www.elmercurio.com

# EL MERCURIO

\$300

1 SOL Y 10 CENTAVOS

EDICIÓN DE 20 PAGINAS

REVISTA DE OPINIONES

ABONAMENTOS Y SUSCRIPCIONES: CERRILLOS 1207, SAN ESTEBAN, VIÑA DEL MAR, CHILE

-SANTIAGO DE CHILE, VIERNES 17 DE JUNIO DE 2005

RECORDATORIO: EL MERCURIO CHILENO PUBLICA A LAS 12 Y 17 HORAS PROGRAMAS

**"WIKÉN":**  
Los mejores  
restaurantes  
del 2005.

**EDICIÓN MENSUAL "TIMÓN":**  
La "Brigada animal",  
Mauricio Pinilla, juegos,  
panoramas y chistes.

**REVISTA DE LIBROS:**  
Habla Roberto Calasso,  
el editor obsesionado  
con Franz Kafka.

**HARVARD BUSINESS REVIEW**  
Tomo 2: Estrategias  
de crecimiento.  
(El Mercurio+\$3.490)

## Terremoto del norte: Solidaridad de los chilenos en declinación

El Gobierno calificó de "irrisorio" el escudido millón de pesos aportado hasta ayer a la cuenta del BancoEstado.

Declaración de Zona de Catastrófe permitirá acceder a mayores recursos.

Chile no ha ayudado a Chile. Esto se contradice absolutamente con el lema "Chile ayuda a Chile" de la cuenta corriente que abrió el Gobierno en el BancoEstado para recaudar dinero que vaya en su ayuda de los afectados por el terremoto en la zona norte. Ayer había la "tercería" suma de \$1.000.000 aportados a la cuenta 4545 de ese banco. La situación en los otros centros solidarios era similar. El Hogar de Cristo había recaudado en su cuenta 7.200 del Banco BBVA, unos pocos millones de pesos, mientras que Caritas Chile, en la cuenta 107-01 del Banco de Chile tenía poco menos de un millón 400 mil pesos.

El dinero que había conseguido "basta" un poco más la semana pasada fue el propio Banco de Chile, que en su cuenta 23-000-107 tenía 79 millones de pesos, pe-

ro 50 de esos millones fueron aportados por el propio banco. El Gobierno decidió, como mínimo para contar con más recursos, declarar zona de calamidad a la provincia de Iquique y a la comuna de Carrizman. Esto permitió a los organismos contratar servicios y adquirir insumos sin llamar a licitación pública. Muestra, Bellois, días un ejemplo y ayer 7 mil kilos de ayuda, entre colchoncitos, frazadas, remedios, tela adhesiva y suero. Comodidad Ciudad Nueva, sector del Gobierno, "cuando llegamos sólo en ayuda de pesos, ahora son en la de víctimas del terremoto. Hemos recaudado centenares de millones de pesos. Por esto, luego van llamado a mantener y reedificar la solidaridad con nuestros compatriotas."

CATASTRÓFE Nº 6

## Difuntos de Huará no descansan en paz



Difuntos, sin nadie que se ocupe de ellos, permanecen ayer quienes están enterrados en el cementerio de Huará, dado que la atención pública se concentra hasta ahora en los damnificados por el terremoto. Féretros dispersos, restos óseos, ropas, tumbas caídas y abiertas en el suelo y en las paredes se confunden con los escombros de adobe. Información en C 6



El DT cambió al arquero.

## La Sub 20 enfrenta decisivo encuentro

La Regla se juega hoy su clasificación a la 2a fase del Mundial de Fútbol ante Marruecos (10:30 horas de Chile) en Urvicuri. José Santaluz modificó la formación tras la goleada ante España. DEPORTES 2-3

## Figuras en archivos ocultos de Dignidad

Fichas con datos personales de Michael Townley, Camilo Escobar y Aldo Jara, entre muchos otros, se reinstalan en el encavado alemán. C1 y C2

## Primera víctima en crisis de Brasil

El jefe de gabinete, José Dirceu, renunció como consecuencia de las denuncias de corrupción contra el Gobierno. A 6

## Se abre otro frente judicial para Enap

A través con querrelas de XII Región por contaminación de predios se suma solicitud al CSE para hacerse parte en demanda por daños. B1 y B2

## Las lluvias sustentan suministro eléctrico

Precipitaciones de junio beneficiaron a centrales hidroeléctricas, que están aportando el 70% de la energía requerida. B1

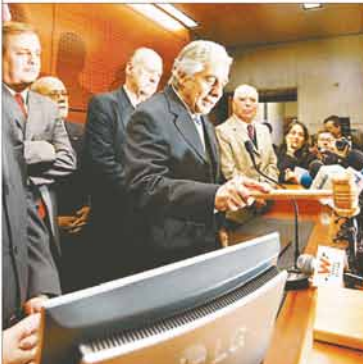
## Comercio: Cobre marca récord en 16 años y petróleo supera US\$ 56

El saldo, en todo caso, es favorable para Chile en unos US\$ 1.840 millones.

A un valor récord en 16 años y mediodía por el principal producto de exportación, el cobre, en la Bolsa de Metales de Londres, una elevación de US\$ 41 el litro. Esto adquiere especial relevancia debido a que sólo las ventas de cobre representan del orden del 40% de las exportaciones de Chile. Hoy, su promedio anual supera en 20 centavos al registrado en 2004 y por su parte el nuestro país recibió ayer año a año el petróleo más barato en el comportamiento del petróleo, principal producto que importa Chile, y que cerró ayer en US\$ 56,50 en Estados Unidos. En los años el petróleo muestra un promedio que supera en US\$ 7 el de 2004, lo que implica un gasto adicional de US\$ 500 millones por el país. Empero, la balanza se posiciona —en US\$ 1.840 millones— a se compensa el comportamiento de ambos productos.

INGRESOS Y COSTOS EN B 4

## Nuevo símbolo de la Justicia



El martillo de los jueces reemplaza desde ahora a la tradicional espada justiciera, dijo ayer el presidente de la Corte Suprema, Marcos Ubaldini, durante la visita que hicieron las autoridades al Centro de Justicia de Santiago, en el primer día de funcionamiento del nuevo sistema procesal penal en la Región Metropolitana. Información en C 9

## Muertes en Antuco: Graves cargos hace fiscal a los tres oficiales releados

Los acus de causal delito de homicidio e incumplimiento de deberes militares.

El Ministerio Público Militar, representado por el fiscal militar, coronel Sergio Cea, solicita que se procese al mayor Patricio Cornejo por causal delito de homicidio y al teniente coronel Luis Pineda y al coronel Roberto Mercado por incumplimiento de deberes militares.

A los tres militares les imputa el delito de haber sido responsables de la explotación de Antuco, bajo extremas condiciones climáticas, que terminó con las muertes de un carguero y 44 conejitos que cumplían con el servicio militar en el regimiento Releado N°17 de Los Angeles.

Los tres oficiales fueron releados de sus cargos por el comandante en jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre.

En su calidad de querrelante, Cea acompañó al ministro en visita Juan Ariz, designado por la Corte Marcial, quien se comisionó en la zona de Antuco para realizar una inspección ocular.

DILIGENCIA DE JUEZ ARAB EN C 10

## Ciudad | Barrio Lastarria-Mercado: Un rincón cosmopolita

Un aire parisino, por sus construcciones, y una pose neoyorquina son sus características principales.

Tiene entrada y salida por dos estaciones del Metro. Varian recorridos de buses lo atraviesan. Los autos nuevos cuentan con un estacionamiento subterráneo, entre en sus edificios y algunas pocas calles para dejar el vehículo. Se abica a pocas cuadras del centro cívico y del barrio Bellavista, en acceso directo al Parque Forestal y a los museos de Bellas Artes, Arqueológico de Santiago y el de Artes Visuales. Cafés, restaurantes, librerías, librerías y tiendas especializadas están haciendo de este sector uno de los más cosmopolitas de Santiago. Es un barrio histórico, cultural y de encuentro que se ha consolidado.

UN MUNDO POR DESCUBRIR EN C 8



Geneiza diario "El Mercurio".



# LA REFORMA PROCESAL PENAL. VARIABLES ASOCIADAS A LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA Y POLÍTICA DEL CAMBIO.

*Rafael Blanco Suárez<sup>1</sup>*

*La Reforma Procesal Penal representa una transformación radical del sistema de persecución y enjuiciamiento criminal, que involucró modificaciones en normas, instituciones, prácticas, destrezas y habilidades de los operadores del sistema de justicia, y en las lógicas de gestión y operación del aparato penal.*

*Esta transformación requirió asimismo entrelazar aspectos técnicos y políticos y desarrollar enfoques multidisciplinarios e interinstitucionales.*

*A estas aproximaciones, inusuales en los procesos de reforma del sistema de justicia, debe sumarse aún el que el sello distintivo del proceso de cambio estuvo marcado por el intento de balancear las exigencias de mayores derechos y garantías para los justiciables y la mayor eficiencia y eficacia del aparato de persecución criminal.*

*Como resultado de este maridaje de elementos, la reforma logró incorporar dimensiones ausentes tradicionalmente en las políticas públicas del sector justicia, incorporando estudios y análisis sobre cargas de trabajo, perfiles de cargo, impactos organizacionales, análisis de procesos, nuevos modelos de gestión y nacimiento de nuevas instituciones, que fueron acompañados por un impulso y voluntad política que permitió sostener esta transformación con amplio respaldo transversal y amplios niveles de legitimidad.*

---

1 Rafael Blanco, abogado de la Universidad Católica. Postulado en Derecho Penal en la Universidad de Salamanca en España. Profesor de Derecho Procesal Penal y de Litigación de la Universidad Alberto Hurtado. Profesor Visitante de la Facultad de Derecho de Loyola Chicago, Estados Unidos. Ha sido asimismo profesor visitante de la Facultad de Derecho de Florida University. Consultor del Banco Mundial en procesos de reforma procesal penal en México, República Dominicana y Perú. Coordinador Académico del proyecto de apoyo a la reforma procesal penal de México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Profesor de la Academia Judicial. Miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Autor de diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre el proceso penal.

## *I.- Introducción*

La reforma al sistema de persecución y enjuiciamiento penal admite variados análisis y perspectivas, las que van desde ópticas historiográficas y de la ciencia política, pasando por aproximaciones jurídicas y dogmáticas hasta estudios orientados por la lógica de políticas públicas.

El presente texto pretende aproximarse, aún cuando de modo algo general, al entrelazamiento de lógicas políticas y de política pública por ser ambas miradas o enfoques los menos explorados de la reforma procesal penal o por de pronto, menos documentados.

En efecto, la reforma ha dado lugar a un conjunto importante de textos jurídicos con enfoques procesales, textos de litigio estratégico, textos dogmáticos, de jurisprudencia, pero muy pocos sobre los aspectos propiamente políticos envueltos en el proceso de cambio y mucho menos sobre dimensiones ligadas a las políticas públicas en el sector justicia y en particular ligadas a la reforma procesal penal.

Los próximos apartados intentan reseñar los aspectos que me han parecido más relevantes del proceso político que acompañó la reforma penal, al tiempo de aproximarme igualmente a los factores que dieron a este cambio un nuevo foco a la construcción y diseño de políticas públicas en el sector justicia.

## II.- ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA FASE DE DISEÑO.

La reforma procesal penal representa una de las transformaciones más relevantes y radicales que haya sufrido el sistema de justicia penal chileno. La modificación de reglas, normas, prácticas, cultura, organización, procesos de trabajo, paradigmas, conocimientos y habilidades, entre otros factores, pone de manifiesto la magnitud y alcances del cambio.

Esta política pública inserta en el ámbito de la justicia, fue diseñada tomando en cuenta un conjunto de factores tradicionalmente ignorados en materia de reformas a la justicia y ciertamente invisibles a los ojos de los reformadores clásicos.

Pareciera relevante referirse entonces al conjunto de elementos que pueden entrar en el calificativo de novedosos y que acompañaron el diseño y preparación de la reforma al proceso penal chileno.

Los factores más relevantes presentes en el proceso de preparación de la reforma fueron los siguientes:

### *1.- Enfoque multidisciplinario*

Este factor se relaciona con la incorporación de miradas de diversas disciplinas al proceso de reforma procesal penal.

Tradicionalmente las reformas a la justicia han sido encaradas desde lógicas básicamente normativas, donde por cierto priman miradas focalizadas en variables jurídicas. Probablemente parte de los problemas y fracasos de los procesos de reforma procesales en América Latina han tenido que ver con este foco exclusivo o preponderante.

La predilección por este enfoque jurídico, supone descuidar el conjunto de otros temas y conocimientos que están indisolublemente ligados a las políticas públicas del sector justicia. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

1.1.- Modificaciones organizacionales. En efecto, cada vez que modificamos de manera relevante un procedimiento, un código de procedimientos completo, competencias o atribuciones,



impactamos en la organización de las instituciones. Este aspecto suele ignorarse, manteniendo las mismas estructuras organizacionales e impidiendo los necesarios ajustes y reorganizaciones.

Los ajustes organizacionales pueden ir desde la creación de nuevas unidades especializadas, reasignación de funciones dentro de la organización, modificaciones y ajustes de las divisiones, departamentos, programas o unidades existentes, o simplemente modificaciones menores.

La gestión moderna por otra parte, evidencia la necesidad de ajustar las organizaciones a las dinámicas de cambios y avances tecnológicos de forma de cumplir con los objetivos estratégicos para los que está llamada.

En el caso de la reforma procesal penal chilena, las instituciones que debieron modificar sus organizaciones fueron por una parte la policía y por otra el Poder Judicial. En el caso de la Fiscalía y la Defensoría, más que cambios lo que supuso fue el nacimiento de nuevas organizaciones hasta entonces inexistentes en el sistema político-institucional.

Carabineros de Chile generó internamente una nueva unidad de trabajo para preparar e implementar el cambio y asimismo reorganizó el aparato investigativo interno con que contaba. De este modo transitó desde la estructura vigente a la época de la reforma, pasando por la Unidades Integrales Investigativas, para terminar reforzando el Servicio de Investigaciones Policiales adscritas a las comisarías y reforzando las unidades especializadas en investigación como el OS7, OS9, LABOCAR, entre otros. Por su parte la Policía de Investigaciones generó reforzamientos de sus áreas de investigación renovando sus equipos y mejorando la organización interna. Este cambio decía relación con las nuevas exigencias derivadas de un modelo acusatorio, oral y de audiencias en reemplazo del sistema de expedientes. Por otra parte la incorporación del Ministerio Público suponía adecuar su funcionamiento, sus sistemas de coordinación, sus mecanismos de trasposos de información y los tiempos de respuesta de sus procedimientos.

En el caso del Poder Judicial, el cambio resultó aún más muy profundo, pues debió cambiar su lógica de trabajo centrada en el expediente y en la escrituración, por una lógica centrada en la oralidad y en el sistema de audiencias. De esta forma debió modificar la organización del despacho judicial y todo el aparato administrativo de apoyo.

Se creó una estructura organizacional completamente nueva que incluyó unidades para administrar espacios físicos, unidades para dar soporte a testigos y peritos, unidades de gestión de causas y administración de la agenda del tribunal, unidades de apoyo general (tecnología,

finanzas, apoyo administrativo) unidades de atención a público, etc.

Por otra parte se privilegió la profesionalización del sistema de administración de los nuevos tribunales de la reforma, apareciendo la figura del administrador del tribunal, el que se relaciona con el juez presidente que es elegido por sus pares que integran los cuerpos colegiados de cada tribunal, con el objeto de mejorar el back office del despacho judicial.

Este conjunto de ajustes estuvo guiado por la necesidad de organizar todo el trabajo jurisdiccional en torno a las distintas audiencias del nuevo sistema oral, las que iban desde audiencias de control de detención, seguidas de audiencias de formalización de la investigación con debate de cautelares y determinación de plazos máximos de investigación, pasando por audiencias de suspensión condicional del procedimiento, audiencias de preparación de juicio oral, audiencias de juicio oral o bien audiencias de procedimientos especiales.

En el caso de la fiscalía y la Defensa Penal Pública, más que cambios y ajustes organizacionales iniciales, lo que se desarrollaron fueron nuevas organizaciones, inexistentes hasta esa fecha. Sin embargo en forma posterior, los modelos organizacionales de estas nuevas instituciones han estado en permanentes cambios y ajustes según los desafíos que se deben ir enfrentando.

1.2.- Cambios en los procesos de trabajo. Otro aspecto relacionado con las transformaciones en las reformas a la justicia y en la reforma al proceso penal en particular, dice relación con los cambios que experimentan los procesos de trabajo de los distintos actores.

Un nuevo código, con nuevas normas y procedimientos, trae aparejado la generación de nuevos procesos de trabajo para los operadores del sistema de justicia. Cada proceso se asocia a nuevos productos, con nuevas exigencias y supuestos y requieren además mejores soportes y capacitación para alcanzar exitosamente los objetivos estratégicos de cada subetapa.

Un ejemplo de lo señalado puede vincularse a las prerrogativas policiales autónomas, las que en el marco del nuevo sistema procesal penal suponen una fuerte preocupación por evitar errores e ilegalidades, so pena de que tales acciones resulten excluidas y por tanto al margen del sistema penal. Ello supone una fuerte vinculación con el órgano conductor de las investigaciones que es el Ministerio Público y con el cual debe generar lazos de comunicación y coordinación.

Profundizando la aproximación anterior, podemos imaginar el conjunto de acciones que deben operar en un caso de detención flagrante, que supone una acción policial, una comunicación

a la fiscalía, decisiones y operaciones intermedias, traspasos de información, traslados del detenido, respaldos de información, uso de sistemas informáticos para traspasar tal información, generación de criterios y estándares para recopilar antecedentes, coordinaciones con centros de salud en caso de lesiones del detenido, etc.

Este conjunto de consideraciones sólo pueden ser visualizados en la medida que los nuevos procedimientos y reglas jurídicas son traducidos en acciones y operaciones concretas y en procesos de trabajo. Esta aproximación permite al mismo tiempo identificar los requerimientos materiales de las instituciones, los apoyos tecnológicos necesarios de los procesos de trabajo más relevantes y los flujos de trabajo que los nuevos sistemas generan.

1.3.- Cambios en los perfiles profesionales de los actores del sistema. Otro aspecto que resalta con claridad, a propósito de las reformas a los sistemas de justicia y en especial con ocasión de la reforma procesal penal, dice relación con los nuevos perfiles de cargo que estos cambios suponen para los nuevos operadores.

En efecto, los cambios en la organización, los nuevos procesos de trabajo, exigen nuevos perfiles para los cargos que la reforma generó.

Un ejemplo claro de ello dice relación con toda la estructura de profesionalización del despacho judicial que supuso generar jefaturas administrativas y nuevos modelos de gestión que requerían competencias y habilidades sustantivamente distintas a las que el sistema necesitaba hasta entonces. Se requirió generar perfiles para el administrador del tribunal, para los jefes de las distintas áreas de apoyo, etc. Lo mismo ocurrió tratándose del nacimiento del Ministerio Público y de la Defensa Penal Pública que requirió el reclutamiento de muchas personas con competencias y habilidades distintas para ejercer los nuevos cargos.

1.4.- Cambios en los sistemas informáticos. Otro elemento central a la hora de diseñar la reforma se refiere a las tecnologías de la información. Estos aspectos pueden ser un apoyo sustantivo para los procesos de cambios si se diseñan correctamente. En el caso de la reforma al proceso penal, los cambios tecnológicos estuvieron fuertemente centrados en la instalación de nuevos mecanismos de traspasos de información entre los operadores, especialmente entre policías y fiscales, entre fiscales y jueces y entre jueces y litigantes. Asimismo se expresó en la generación de bases de datos, en la gestación de mecanismos de coordinación interinstitucional,

en la instalación de sistemas de registro, etc.

Por otra parte el desafío tras los modelos informáticos también se vincula con la capacidad de diálogo y compatibilidad que tengan dichos sistemas entre sí, pues el nuevo sistema suponía altos niveles de coordinación y trabajo interinstitucional.

1.5.- Modificaciones arquitectónicas. Uno de los elementos más complejos y costosos dice relación con la adaptación de la infraestructura existente a los cambios que las reformas requieren. En el caso de la reforma procesal penal el cambio de una justicia secreta y escrita, por una pública de tipo oral, significó diseñar un nuevo modelo arquitectónico de tribunales, con nuevos requerimientos de espacios y de seguridad, flujos de circulación de público y de operadores de forma parcialmente diferenciada, entre otros aspectos.

En otras palabras, el modelo de audiencias, en lugar del modelo de expedientes, requería espacios para generar la interacción que el nuevo sistema exigía entre los operadores.

Lo anterior significó invertir grandes sumas de dinero en habilitación de espacios físicos, remodelaciones y nuevas construcciones.

1.6.- Nuevas metodologías de aprendizaje. La reforma supuso reestructurar la base conceptual del sistema procesal penal, introdujo nuevas normas, nuevas instituciones, nuevas lógicas de funcionamiento, y nuevos paradigmas. Todo lo anterior implicó la necesidad de incorporar nuevas destrezas y habilidades entre los operadores, lo que a su vez se tradujo en nuevas metodologías de enseñanza del derecho procesal penal y requerimientos de formación práctica y teórica. Ello a su vez descansaba sobre la base de nuevas metodologías innovadoras de enseñanza que incorporaron lógicas de simulación de audiencias y juicios, juego de roles, análisis de casos, uso de metodologías vinculadas al desarrollo de teorías del caso, entre otros aspectos.

A todo lo anterior puede incluso agregarse el que se desarrolló un modelo de capacitación interinstitucional que contribuyó a modelar el funcionamiento del nuevo sistema, sus principales audiencias y el juicio, sobre la base de integrar a todos los operadores en un mismo momento previo a la implementación y puesta en marcha, que supuso simular cada audiencia, identificar los temas relevantes de cada una de ellas, definir las informaciones necesarias y pertinentes que cada actor debía llevar a cada una de ellas y generar acuerdos sobre el modo general de funcionamiento y la dinámica de tales audiencias.

## 2.- ENFOQUE INTERINSTITUCIONAL.

Otro factor relevante que marcó una parte del proceso de reforma procesal penal, dice relación con la generación de espacios de trabajo interinstitucional. Este aspecto suele ser una de las debilidades de los procesos de reforma comparados, pues las prácticas tradicionales de trabajo en el sistema público tienden a evidenciar lógicas compartimentalizadas entre los actores involucrados, máxime cuando pertenecen a distintas reparticiones públicas o distintos poderes del Estado.

No resulta sencillo generar relaciones de trabajo y coordinación entre distintas instituciones estatales, tradicionalmente celosas de sus competencias y prerrogativas, tendiéndose a generar lógicas autárquicas y poco dialogantes que impiden ganar espacios para mejorar rendimientos, generar economías de escala, simplificar procedimientos, disminuir costos de operación, etc.

En el caso de la reforma procesal penal, la interinstitucionalidad que logró instalarse en el curso del proceso, se tradujo en las siguientes cuestiones:

### *2.1- Capacitación interinstitucional*

El trabajo de preparación de la reforma procesal penal supuso evidenciar lo crítico que resultaba que los operadores del sistema lograsen comprender correctamente las dinámicas que las nuevas reglas y normas traían consigo.

No bastaba una mera lectura o estudio del nuevo Código Procesal Penal si no iba acompañada de la generación de las lógicas, habilidades, destrezas y conocimientos que suponía el nuevo sistema acusatorio. En el corazón de este dilema se encontraba la instalación de las lógicas orales, de los modelos de audiencias y finalmente de la traducción de las reglas abstractas a las dinámicas e interacciones que el nuevo proyecto de Código requería.

La aproximación tradicional de los procesos de capacitación, que colocaban los énfasis en los aprendizajes teóricos y abstractos de las normas, no resultaba suficiente para lograr el cambio de mentalidad y lógicas que la reforma necesitaba. Mucho menos era suficiente para lograr traducir correctamente las reglas procesales del nuevo Código Procesal Penal.

De hecho resulta altamente probable que la aproximación tradicional hubiera permitido la pervivencia de las viejas prácticas del modelo inquisitivo y por tanto la preservación de lógicas de reserva y de escrituración.

De este modo, el proceso de instalación de la reforma procesal penal en sus distintas fases y en los distintos territorios donde se fue implementando, consideró un proceso de capacitación de los actores centrales del sistema, esto es, jueces fiscales y defensores. Probablemente una mirada retrospectiva y crítica nos permite observar lo errado que resultó no incorporar en esta fase de modo más intenso a los cuerpos policiales.

Jueces, fiscales y defensores fueron capacitados siguiendo el uso de metodologías modernas y acordes con la estructura oral del nuevo proceso. Se usaron métodos de simulación de audiencias, juego de roles, análisis de casos, etc.

Sin perjuicio de lo que hasta acá hemos comentado, todavía hubiese resultado parcial e insuficiente dicha capacitación si esta no hubiese tenido una fisonomía interinstitucional. Dicho de otro modo, cada vez que debimos instalar la reforma procesal penal en las diversas regiones, se desarrolló un proceso de capacitación interinstitucional, donde reunimos a jueces, fiscales y defensores, para que simularan cada una de las audiencias del nuevo modelo. Esta capacitación interinstitucional permitió las siguientes ganancias:

- a. Comprender las dinámicas generales de las audiencias.
- b. Comprender los temas que debían ser tratados en cada una de ellas.
- c. Comprender la información necesaria que cada actor debía tener disponible para tales audiencias.
- d. Comprender las mecánicas de interacción que debían producirse en las diferentes fases y audiencias.
- e. Comenzar a identificar los requerimientos materiales que se necesitarían para administrar correctamente tales audiencias.
- f. A lo anterior aún podemos agregar que esta dinámica de simulaciones logró distender en algo las ansiedades y nerviosismo de los actores, pues ya podían representarse lo que el nuevo sistema les demandaba en su fase inicial y en el trabajo más relevante que era precisamente en audiencias.

## *2.2.- Generación de una Unidad de Coordinación Interinstitucional*

Otro elemento del proceso de implementación de la reforma procesal penal que consultó lógicas interinstitucionales fue precisamente la generación de una Comisión donde estaban representados todos los actores relevantes del sistema penal, esto es, Ministerio Público, Defensa Penal Pública, Judicatura y Poder Ejecutivo. Esta Comisión fue estructurada con el objeto de coordinar de modo más intenso la instalación de la reforma procesal penal, al tiempo de generar un espacio de diálogo entre las instituciones para resolver los problemas operativos que se iban generando con la implementación.

Siguiendo la misma reflexión retrospectiva y crítica, resulta posible decir que la composición de esta comisión debió integrar de algún modo al estamento policial a objeto de acelerar los cambios que en sus respectivas reparticiones debían operarse para hacer frente a la instalación de la reforma.

Esta Comisión logró establecer un modelo de trabajo, que aunque con altibajos, permitió instalar un espacio de trabajo común donde podían llevarse los temas más relevantes de la implementación.

En los inicios del proceso de diseño de la reforma se imaginó la relevancia de una instancia de estas características, razón por la cual su existencia se gestó y consagró a nivel legal.

## *2.3.- Generación de manuales de procedimiento para la operación del sistema*

Otra dimensión del trabajo interinstitucional que logró gestarse en torno al proceso de diseño y preparación de la reforma, dice relación con la generación de manuales operativos para coordinar las relaciones de trabajo entre la fiscalía, la defensa y los tribunales. Estos manuales resultan particularmente útiles para traducir en textos concretos los acuerdos operativos de procesamiento de información y de los flujos de trabajo del sistema en sus distintas fases.

En la actualidad tales requerimientos han dado lugar a manuales operativos entre la fiscalía y la policía.

#### ***2.4.- Acuerdos operativos específicos entre algunos actores***

Finalmente otra expresión de trabajo interinstitucional se refiere a las relaciones que en algunos casos se han establecido a modo de buenas prácticas entre algunos operadores del sistema de justicia penal. En concreto es posible advertir en algunas regiones o localidades del país, la generación de métodos de trabajo conjuntos entre la Fiscalía y la Policía, lo que se ha traducido en acuerdos operativos, en mesas de trabajo para hacer frente a dificultades concretas o analizar problemáticas ligadas a la aplicación y comprensión de ciertas reglas o instituciones relevantes en materia de persecución penal.

### **3.- ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA.**

En el marco de análisis de la fase de diseño de la reforma procesal penal resulta necesario mencionar uno de los aspectos que representó una de las dimensiones más innovadoras y atípicas desde la óptica de trabajo tradicional del Estado de esa época. En efecto, la reforma procesal penal fue gestada sobre la base de un trabajo público-privado en el que se asociaron por una parte organizaciones de la sociedad civil como la Corporación de Promoción Universitaria, y la Fundación Paz Ciudadana y el Ministerio de Justicia por otra.

Esta asociación se tradujo en un modelo de trabajo efectivo y cotidiano donde los equipos técnicos de las tres instituciones interactuaron para perfeccionar los distintos proyectos de la reforma procesal penal y al mismo tiempo generaron los insumos técnicos para dotar a la reforma de los estudios, soportes y requerimientos en el plano de lo financiero, organizacional, informático, etc.

Esta asociación poseía adicionalmente la virtud de congregar equipos técnicos que provenían de sensibilidades políticas diversas y por tanto agregaban el mérito de ser transversales y más amplias. Estas sensibilidades permitieron entrelazar en el proceso de reforma, objetivos y dimensiones tradicionalmente contrapuestas que eran incapaces de dialogar, gestando un modelo de persecución y enjuiciamiento criminal que logró combinar aspectos ligados a los derechos y garantías, con elementos asociados a la mayor eficiencia y eficacia de la persecución penal.



#### **4.- GENERACIÓN DE UNA UNIDAD DE COORDINACIÓN ESPECIALIZADA DENTRO DEL APARATO PÚBLICO PARA COORDINAR EL PROCESO DE TRABAJO TÉCNICO.**

Otro aspecto que se asocia a la etapa de diseño y preparación de la reforma procesal penal, se vincula con la creación, al interior del Ministerio de Justicia, de una Unidad de Coordinación Técnica del proceso de reforma, que se conformó sobre la base de un equipo multidisciplinario que produjo un conjunto muy relevante de estudios y análisis, que representaron los soportes financieros, informáticos, de procesos, arquitectónicos, y económicos del proceso de cambio.

Esta Unidad interactuaba con los equipos técnicos de la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana. Igualmente trabajó con un fuerte apoyo de académicos de la Universidad Diego Portales en materias jurídicas e institucionales.

La generación de esta Unidad Coordinadora permitió instalar en el Ministerio de Justicia una masa crítica de profesionales que permitieron coordinar el trabajo técnico con otras instituciones del aparato público, coordinar el trabajo de recepción y organización de la cooperación internacional, desarrollar estudios de soporte técnico para ensamblar las distintas aristas y dimensiones técnicas del proceso de reforma y coordinar el trabajo de apoyo que prestaron las instituciones de la sociedad civil y el mundo académico.

#### **5.- ACOPIO DE INFORMACIÓN DE BASE Y ESTUDIOS DE APOYO PARA EL CAMBIO.**

La reforma posee como sello distintivo la generación de un conjunto de estudios que permitieron justificar y respaldar los planteamientos que se hacían para sostener la idea del cambio de sistema.

En efecto, la reforma contó con análisis académicos sobre los problemas del sistema antiguo y sus tiempos de respuesta. Por otra parte se desarrollaron estudios de rentabilidad financiera

y social, se generó un modelo de simulación computacional elaborado por profesionales de la Fundación Paz Ciudadana como soporte para definir los flujos de trabajo y los requerimientos de personal. Asimismo se contó con estudios de carga de trabajo y necesidades de ubicación de los nuevos tribunales que desarrolló el propio Poder Judicial.

Estos estudios fueron particularmente útiles durante el debate legislativo de la reforma, así como en las discusiones y presentaciones que se hicieron ante el Ministerio de Hacienda.

### **III.- ELEMENTOS POLÍTICOS INVOLUCRADOS EN SU PREPARACIÓN.**

La reforma al proceso penal está lejos de ser una transformación puramente tecnocrática. Desde sus inicios se vinculó con necesidades político-institucionales y demandas muy concretas de los ciudadanos. En la base de la reforma aparecía una mirada crítica al funcionamiento del sistema de justicia penal por su lentitud, secretismo, burocracia, por casos de corrupción no sistémicos pero frecuentes, vulneración de derechos de todos los intervinientes, y falta de capacidad para perseguir criminalmente un caso en forma eficiente.

Estas constataciones generaban legítima indignación ciudadana y acompañaron y presionaron para lograr instalar el nuevo modelo de justicia.

La reforma por otra parte tocaba cuerdas sensibles del poder, pues modificaba el trabajo y controles de la policía, cambiaba la organización y funcionamiento del Poder Judicial, chocaba contra los intereses de grupos de abogados bien contactados que veían la reforma como un problema y no como una solución, propugnando mantener el sistema vigente a la época con más recursos para construir tribunales, cárceles y contratar jueces.

Como si todo ello fuera poco, la reforma encontró problemas en el debate legislativo referidos a las resistencias que algunos parlamentarios colocaron a las nuevas normas e instituciones, y pese a que finalmente fuimos capaces de convencerlos, no es menos cierto que ello tomó tiempo y enorme energía política.

Este conjunto de constataciones, permiten observar que la variable político-estratégica de la reforma procesal penal jugó un rol clave. Dentro de este enfoque, los aspectos que merecen especial relevamiento son los siguientes:

### *1.- Voluntad política*

Ninguna reforma de envergadura que supone cambiar normas, crear nuevas instituciones públicas, modificar las atribuciones de órganos públicos existentes, generar nuevas reglas, aumentar a más del doble el presupuesto del sector justicia, puede llegar arribar a buen puerto sin la existencia de una voluntad política que logre dar seguimiento al proceso de cambio, se involucre en los detalles cotidianos que pueden frenar o ralentizar el proceso, abra las puertas políticas y financieras de la reforma, logre dialogar con todas las fuerzas políticas y finalmente logre sostener el impulso reformista en el tiempo.

Esa voluntad política estuvo muy presente en la reforma procesal penal, y si bien ello es en parte fruto de un trabajo de equipo, transversal y bien preparado, no es menos cierto que todo ello requiere de una cabeza conductora que genere credibilidad y eficacia a la acción política.

En el contexto de la reforma, esa cabeza y rol de conducción estuvo representada por la Ministra de Justicia Soledad Alvear, quien logró convencer y sumar al proceso al Presidente Eduardo Frei, al Presidente Ricardo Lagos, y al mismo tiempo generar una base de apoyo casi unánime en ambas ramas del Congreso Nacional y en las distintas fuerzas políticas.

### *2.- Enfoque amplio e integrador*

Otro aspecto de la dimensión política del proceso de reforma procesal penal, dice relación con la capacidad que se tuvo de relevar tanto aspectos de derechos y garantías como aspectos de eficiencia en la persecución penal.

Las reformas a los sistemas de enjuiciamiento y persecución penal gestadas en América Latina, suelen llevar aparejado un signo unidireccional que se asocia a la profundización de derechos y garantías. Ello ha provocado que sean entendidas como un factor de debilitamiento de la eficiencia de la persecución, originando divisiones que impiden un correcto desarrollo y preparación de los cambios.

La reforma al proceso penal chileno intentó armonizar estas visiones encontradas, estructurando

un modelo que aspiraba simultáneamente a mejorar los estándares de derechos y garantías, al tiempo de mejorar la eficiencia y eficacia de la persecución penal.

De este modo se obtuvo una mirada novedosa para abordar la reforma al proceso penal, generando una visión integradora y más representativa de lo que los mismos ciudadanos esperaban del proceso de cambio en la justicia penal. Esto permitió asimismo aumentar la base política y social de apoyo al proceso de cambio y facilitó los consensos políticos en la fase legislativa.

Finalmente los énfasis permitieron mejorar la persecución penal, aumentar los recursos de las policías y los órganos periciales, generar mecanismos de atención, derivación y protección de víctimas, establecer sistemas de entrenamiento y coordinación de fiscales y policías que mejoraron la eficacia y eficiencia de la persecución del delito, generar una organización del Ministerio Público poco burocrática y de alto dinamismo.

Por otra parte se logró instalar un sistema de Defensa Penal Pública que por primera vez en Chile generó un mecanismo efectivo de representación de intereses de los imputados. Ello fue acompañado de un modelo de procesamiento más respetuoso del principio de inocencia y dotado de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, junto a sistemas alternativos de resolución de conflictos.

### *3.- Análisis político estratégico*

Un elemento que acompañó desde el inicio el proceso de reforma fue la capacidad de generar un equipo de análisis político que dotara de capacidad estratégica a las distintas fases del proceso de cambio. Este equipo, inserto en el Ministerio de Justicia, permitió realizar diversos análisis para anticipar conflictos, diseñar respuestas y estrategias, esbozar planes alternativos en casos críticos, desarrollar puentes con los distintos grupos políticos, entre otros aspectos.

Este grupo resultó complementario a las estrategias y apoyo que se generaron desde el ámbito de la Fundación Paz Ciudadana, que lograba generar una amplia interlocución con sectores ligados a la derecha y centro derecha chilena.

La planificación de los distintos escenarios y variables asociadas al proceso de reforma permitió dotar de sentido político-estratégico a muchas acciones y decisiones de las distintas fases del proceso y facilitó acuerdos relevantes durante la etapa pre legislativa y legislativa.

#### *4.- Constitución de equipos técnicos transversales.*

Un elemento tremendamente relevante a la hora de analizar los éxitos desde la óptica política, y que pudieron apreciarse durante el desarrollo del proceso de reforma, dice relación con la generación de un equipo de apoyo técnico muy representativo de diversos sectores políticos.

Este componente permitió identificar en las fases de diseño y preparación, los temas, instituciones, reglas e ideas que generaban sospecha o problemas en los distintos grupos políticos, gestándose modos de aproximarse o soluciones que pudiesen ser aceptadas por todos; claro sin que ello supusiese transar las ideas centrales del proceso de reforma.

La constitución de estos equipos tuvo un rol muy relevante en la fase legislativa, pues logró desplegar un arco de acciones muy amplio sobre las distintas bancadas, imprimiendo una base de legitimidad muy amplia a los distintos proyectos que conformaron la reforma y que dada la envergadura institucional de cada uno de ellos, no resultaba sencillo que fueran aprobados en forma fácil y expedita.

Estos equipos técnicos se gestaron en parte por el trabajo de los grupos profesionales del Ministerio de Justicia, de la Corporación de Promoción Universitaria, de la Fundación Paz Ciudadana, y de académicos independientes.

#### *5.- Trabajo con el mundo político*

Como complemento del trabajo de los equipos técnicos transversales y de los equipos de apoyo político insertos en el Ministerio de Justicia, la reforma procesal penal supuso un trabajo de ingeniería de detalles con el mundo político que involucró diversas reuniones con los distintos partidos políticos para explicar el sentido y lógicas del cambio. Supuso trabajar con los institutos de estudios representativos de los distintos sectores políticos, supuso trabajar con todas las bancadas parlamentarias y con cada uno de los parlamentarios individualmente considerados y asimismo con los asesores principales de cada uno de los parlamentarios y bancadas.

Las lógicas de aproximación a estos grupos eran diversas y supusieron por cierto hacer los énfasis asociados a las sensibilidades de cada uno de ellos.

Este trabajo previo colaboró enormemente en lograr apoyos transversales tanto de grupos propiamente políticos como de grupos técnicos con visiones políticas definidas.

## *6.- Diseño comunicacional*

El conjunto de acciones políticas descritas no hubiera sido suficiente si no se hubiese contado con un diseño comunicacional que hubiese acompañado al proceso de reforma en sus distintas etapas.

En esta aproximación resultó clave el apoyo de la Fundación Paz Ciudadana y del diario El Mercurio, ligado a la Fundación, pues permitió generar editoriales de apoyo, espacios para dar a conocer las nuevas reglas e instituciones, e incluso complementar las estrategias que se desarrollaron en el Ministerio de Justicia.

Además de lo anterior, la reforma contó con el soporte estratégico comunicacional de un grupo de profesionales del Ministerio de Justicia que generaron un conjunto de acciones y escenarios para dotar de visibilidad al proceso de reforma en sus distintas etapas. Ello a su vez se nutrió del aporte de equipos de apoyo comunicacional que provenían de la Presidencia de la República y del sector privado.

Parte de esta estrategia supuso trabajar con todos los medios de comunicación para lograr espacios de difusión e información, supuso trabajar con grupos de periodistas especializados a los cuales se ofreció material de apoyo, seminarios de difusión y capacitación, y supuso trabajar con los distintos grupos editoriales a fin de explicar el sentido del cambio, la justificación de las nuevas instituciones y los objetivos que se pretendía lograr.

Posteriormente estas estrategias fueron complementadas con insertos de prensa, avisos radiales, etc.

## IV.- PLANIFICACIÓN DE LA PUESTA EN MARCHA.

Los elementos presentes en la fase de diseño de la reforma y la generación de una estrategia política resultaron fundamentales para lograr un buen resultado del proceso de reforma, sin embargo todo ello debe ser complementado con las decisiones que se adoptaron a la hora de planificar la implementación y puesta en marcha del sistema.

En otras palabras podemos decir que no basta tener buenas ideas y bien justificadas y una estrategia política adecuada para ser validada y aprobada, si no se gasta tiempo y análisis en la determinación de la forma que se empleará para poner en funcionamiento el proyecto de reforma.

En lo que atinge al proceso concreto de reforma al proceso penal, los elementos más relevantes que se tuvieron presentes para decidir el modo en que la reforma se instalaría fueron los siguientes:

### *1.- Reforma con carga inicial cero*

La reforma procesal penal fue diseñada para ser aplicada sin heredar los casos del antiguo sistema. Esta decisión fue adoptada en parte por los datos recogidos de experiencias de reforma que habían tenido lugar en otras partes del mundo y donde la administración de las cargas de trabajo del sistema antiguo habían generado severos problemas políticos y de gestión.

En algunos países el sistema nuevo heredó los casos del antiguo sistema, en otros casos se crearon tribunales especiales para liquidar el stock acumulado de casos del sistema antiguo. En otras experiencias se aplicaron al sistema antiguo instituciones que aceleraban el despacho y término de los casos del sistema antiguo.

En el caso chileno se optó por dejar los casos en el sistema antiguo y desarrollar un proceso y organización que fuese gestando la desaparición paulatina del sistema que se reformaba. Ello formó parte de una reforma legal que se incorporó finalmente en el Código Orgánico de Tribunales.

Esta decisión coincidió asimismo con la voluntad de los grupos de derechos humanos y del

mundo militar que por diversas razones no querían que el nuevo modelo de justicia se aplicase a los casos de derechos humanos. En un caso existía el temor de que ciertas reglas del nuevo sistema se entendiesen o aplicasen como lógicas de sobreseimiento definitivo de los casos de derechos humanos y en la otra vereda existía desconfianza de que fiscales elegidos en democracia investigaran y acusaran en casos de derechos humanos.

Este conjunto de criterios técnicos y políticos contribuyeron a que la reforma no tocase los casos del antiguo sistema y lograse una instalación menos traumática, y con una carga de trabajo más fácil de administrar.

## 2.- GENERACIÓN DE UN PLAN PILOTO

Una idea central a la hora de evaluar el éxito del proceso de reforma se vincula con la decisión de aplicar el nuevo modelo a través de un proceso gradual por territorio que permitió dar lugar a una fase piloto.

Esta decisión, en ese momento prácticamente única en el sistema latinoamericano, permitió aplicar de modo focal el proceso de reforma y conocer en forma más restringida y acotada las variables que resultaban exitosas y las que requerían de ajustes y cambios.

La magnitud de la reforma procesal, la creación de nuevas instituciones, nuevas reglas, nuevos conocimientos, los requerimientos de nuevas habilidades y destrezas, los cambios de procesos y organizaciones y la modificación de las lógicas y principios con los que hasta ese momento operaba el sistema de justicia, obligaban responsablemente a instalar el nuevo sistema de un modo que posibilitara su monitoreo y evaluación, al tiempo de observar los ajustes que con toda seguridad requeriría un cambio de estas dimensiones.

La decisión política de aplicar un plan piloto no resultó pacífica y requirió incluso de una regla constitucional que aplacase las críticas que se hicieron desde algunos sectores que consideraban que se atentaba contra el principio de igualdad ante la ley.



El plan piloto contribuyó en varias dimensiones, entre las que pueden identificarse las siguientes:

- a. Permitió en términos generales modelar de modo gradual el cambio.
- b. Posibilitó un proceso de capacitación de los operadores del sistema más focal y realista, abarcando grupos cuyas dimensiones resultaban más fáciles de administrar.
- c. Permitió gradualizar el gasto público que la reforma involucraba y por tanto el impacto que generaba en el presupuesto público.
- d. Permitió evaluar los aspectos que funcionaban correctamente e identificar los temas que generaron dudas, problemas o interpretaciones y aplicaciones difusas.
- e. Permitió corregir por vía legislativa y administrativa problemas relevantes que de otro modo se hubiesen repetido en las fases siguientes.
- f. Permitió conocer el modo en que los sistemas de apoyo administrativo y de gestión operaban en las nuevas y viejas instituciones.
- g. Permitió generar una masa crítica de operadores, tanto jueces, fiscales, defensores e incluso policías, que adquirieron una experiencia relevante que se logró transmitir a las fases territoriales siguientes. Este proceso resultó poco regulado y más bien se logró gracias a iniciativas puntuales y no a la planificación de las instituciones.

Como es posible observar la gradualidad y la gestación de un plan piloto dotó al proceso de reforma de una fase de testeo que generó un conjunto de externalidades positivas, los que

facilitaron la aplicación del nuevo modelo a las fases siguientes.

Posiblemente la fase piloto y los mecanismos de evaluación pudieron haber sido más eficientes si se hubiese diseñado un sistema más sistemático de seguimiento y control de la fase de instalación. Pese a ello se logró gestar un equipo de evaluación de la fase piloto que visitó las zonas piloto, identificó y relevó los problemas principales, levantó información pertinente y propuso mecanismos de ajuste legal y administrativo que posibilitó una de las primeras reformas del Código Procesal Penal.

### **3.- SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Tal como comentamos en apartados precedentes, la instalación de la reforma procesal penal estableció un sistema institucional de seguimiento interinstitucional representado por una comisión compuesta por el Ministerio de Justicia, representantes del Poder Judicial, de la Defensoría Penal Pública y del Ministerio Público.

Esta comisión logró lentamente gestar un espacio de diálogo donde era posible llevar los problemas de administración gestión y funcionamiento general del sistema. En su seno se lograron acuerdos de operación que fueron muy útiles para hacer frente a los desafíos de coordinación y de monitoreo de variables arquitectónicas, informáticas, de proceso, etc.

Fuera del trabajo descrito, la instalación de la reforma contó con instancias de evaluación a cargo de equipos que inicialmente analizaron la fase piloto, evaluando fundamentalmente las regiones cuarta y novena. Esta comisión fue la primera en proporcionar datos específicos y relevantes que permitieron hacer los primeros ajustes del proceso de cambio.

Con posterioridad se gestó a instancias del Parlamento y con apoyo del Poder Ejecutivo un segundo equipo de evaluación más amplio que analizó las regiones cuarta, novena, segunda tercera y séptima. Esta segunda evaluación complementó la primera muestra analizada y sugirió ajustes administrativos, de gestión y legales.

## *V.- Conclusiones*

Como es posible observar, el proceso de reforma a la justicia penal estuvo rodeado de un conjunto de variables que permiten explicar sus particularidades y los niveles de éxito alcanzados. Estas variables pueden ser explicadas a partir de la conjunción de aspectos tanto políticos y técnicos.

En otras palabras, esta gran transformación estuvo marcada por un diálogo intenso y permanente entre las aproximaciones más tecnocráticas que generaron las visiones, datos iniciales y modelos de trabajo, y las aproximaciones políticas que dotaron de una estrategia y un camino de viabilidad a semejante cambio institucional.

Lo relevante de esta comunidad y maridaje técnico político, lo representó el que ninguno de los dos polos se impuso de un modo que significase bautizar la reforma como una obra de académicos sin juicio de realidad o bien de un grupo de políticos sin sustento ni fundamento teórico sólido.

La reforma estuvo permanentemente expuesta a cambios que hubiesen alterado sensiblemente su rumbo y sentido original, los que sin embargo fueron debidamente contenidos y acotados en parte relevante por la estrategia y apoyo político.

Por otra parte la mirada puramente teórica fue dosificada con datos aportados por el análisis político y las aproximaciones que traducían las exigencias ciudadanas y las sensibilidades sociales. Este diálogo permanente entre las lógicas y aproximaciones anotadas fue lo que logró amalgamar con mayor claridad y sentido los puntos de vista usualmente en pugna en este tipo de cambios. En el caso de la reforma ello fue sinónimo de armonizar las visiones centradas en las garantías con las visiones ancladas en la optimización de las estrategias de persecución y la eficiencia y eficacia de las mismas.

El resultado arroja cifras y datos ampliamente positivos para el sistema de justicia penal que bien pueden resumirse en lo siguiente:

- a. Chile cuenta hoy con un sistema de justicia penal dotado de altos niveles de transparencia, que lo sitúan entre los países con mayor nivel de publicidad, acceso a información y transparencia de América Latina.
- b. El país cuenta con un modelo de persecución y enjuiciamiento penal que ostenta tiempos de respuesta altamente satisfactorios para la resolución de los casos penales.

- c. El sistema penal logró incorporar mecanismos de resolución de conflictos que han permitido racionalizar el uso de aparato de persecución penal.
- d. Se logró dotar al sistema penal de un sistema de defensa penal altamente profesional capaz de prestar servicios de defensa oportunos y con altos estándares técnicos.
- e. Se han incorporado mecanismos de gestión y administración que han permitido racionalizar el uso de los recursos del sistema de justicia penal.
- f. Se han incorporado mecanismos de selectividad penal que permiten focalizar la persecución penal de modo más racional y técnica.
- g. Se desarrolló una estructura de juicio oral que permitió instalar un espacio institucional donde jueces situados en condiciones de imparcialidad objetiva y subjetiva, son capaces de dirimir las controversias de partes que sostienen posiciones antagónicas, en condiciones de oralidad, publicidad, intermediación, concentración y oportunidad.
- h. Finalmente la promesa de un modelo acusatorio de naturaleza genuinamente oral y sobre la base de lógicas de audiencia, fue capaz de reemplazar al viejo sistema secreto de expedientes y escriturado.

*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



# NUEVOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

*Cristian Riego Ramírez*<sup>1</sup>

*El nuevo sistema de justicia penal ya se encuentra instalado en todo el país. Este proceso ha demostrado ser exitoso y presentar notables logros tanto del punto de vista cultural como del propio funcionamiento del sistema. Sin embargo, la deslegitimación del conjunto del sistema penal –que proviene de las insuficiencias y defectos del mismo como así de la percepción ciudadana– impide valorar las fortalezas que se detectan en él. A partir de eso, el propósito de este trabajo es incorporar algunos elementos centrados en la cuestión de la legitimidad que debieran orientar una agenda futura de la justicia penal chilena.*

---

<sup>1</sup> Cristián Riego es abogado de la Universidad de Chile y Máster en Derecho de la Universidad de Wisconsin. Ha sido consultor internacional en diversos países de América Latina y miembro clave en los equipos técnicos que han estado a cargo de la Reforma Procesal Penal en Chile. Es autor de diversas publicaciones sobre el tema. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Profesor Universidad Diego Portales.



## NUEVOS DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Al cumplirse diez años de la instauración en Chile del nuevo sistema de justicia penal acusatorio me parece que nos enfrentamos a una situación hasta cierto punto paradójal. Por una parte creo que, en general, podemos constatar que el proceso de instalación del nuevo sistema ha sido exitoso y por otro lado, que existen déficits muy fundamentales que ponen en peligro su futuro. Los elementos que definen el éxito del proceso de instalación son probablemente los más conocidos, pero vale la pena mencionarlos porque creo que constituyen un capital institucional muy fundamental que es necesario proteger y cultivar. Entre los logros es muy importante resaltar primero uno que podríamos caracterizar como cultural, esto es, el hecho de que nuestro nuevo sistema de justicia penal ha logrado realmente cambiar las prácticas básicas de la operación del sistema. Tareas hasta hace poco desconocidas en el país como la toma de decisiones de persecución por parte de los fiscales, la adopción de resoluciones judiciales en audiencias públicas o el desarrollo de complejos juicios orales, son todas actividades que hoy forman parte de las rutinas básicas de funcionamiento del sistema. Al mismo tiempo los nuevos roles, tales como los de defensor, fiscal, juez de garantía y oral, han sido asumidos con bastante propiedad por amplios grupos de profesionales y se encuentra en pleno desarrollo un proceso de consolidación de las instituciones que los albergan. Finalmente, me gustaría destacar que este cambio cultural le ha permitido al sistema chileno conectarse internacionalmente con los centros más dinámicos y creativos en el desarrollo de las disciplinas involucradas en la justicia penal. Es así que hoy vemos numerosos intercambios, pasantías, programas de cooperación que permiten a nuestros profesionales aprender de las mejores prácticas mundiales en sus respectivas áreas de especialización, lo cual me parece fundamental en un país como Chile donde siempre hemos dependido mucho de la importación de conocimiento, pero al mismo tiempo hemos preferido cultivar un cierto aislamiento en los temas legales.

Un segundo nivel de logros que me parece importante resaltar dice relación con el funcionamiento de lo que podríamos llamar la maquinaria del sistema mirada como un todo, es decir, el conjunto de operaciones jurídicas y administrativas que determinan el movimiento y la resolución del enorme volumen de casos que llegan a conocimiento de la justicia penal. Creo que en este nivel los logros son bastante notables. El sistema nuevo puede exhibir en sus diversas expresiones

que ha logrado manejar un amplio flujo de casos, incluso mayor que el previsto, la capacidad de resolver la totalidad de ellos en tiempos razonables y, además es capaz de producir una gran cantidad de datos que permiten a cualquier observador tener una idea clara a nivel agregado de qué ocurre con los casos, cómo se resuelven y en qué tiempos.

Para graficar lo que se viene diciendo solamente basta ejemplificar con algunos indicadores generales del funcionamiento del sistema. En este sentido, las cifras en cuanto a los términos de casos son elocuentes:

#### Tasa de términos<sup>2</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>3</sup>
Ingresos	944.571	1.079.171	1.214.747	1.276.296	922.847
Términos	888.061	1.022.643	1.258.895	1.373.474	1.188.103
% de Términos	94,02%	94,76%	103,63%	107,61%	128,74%

Como se aprecia, en los años en los cuales la reforma ha estado implementada en todo el país, el sistema muestra capacidad de término en tasas que sobrepasan el 90%.

Por otra parte, si se toma en consideración los tipos de términos aplicados a partir del año 2006, se observa que el sistema utiliza masivamente todas las diversas opciones que la ley le entrega para resolver los casos, como lo señala el siguiente cuadro:

---

2 Boletín Estadístico Año 2009, Ministerio Público, Enero de 2010, pág. 59, disponible en sitio web: [http://www.fiscaliadechile.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/estadisticas/Boletin\\_Estadistico\\_Anuual\\_2009.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/estadisticas/Boletin_Estadistico_Anuual_2009.pdf) (visitado el 25 de octubre de 2010).

3 Boletín Estadístico, III Trimestre de 2010 (Enero – Septiembre 2010), Ministerio Público, Octubre de 2010, pág. 3, disponible en sitio web: [http://www.fiscaliadechile.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/estadisticas/Boletin%20estadistico%20ene-sep\\_2010%20.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/RepositorioMinpu/Archivos/minpu/documentos/estadisticas/Boletin%20estadistico%20ene-sep_2010%20.pdf) (visitado el 25 de octubre de 2010).

#### Porcentajes anuales del tipo de término aplicado<sup>4</sup>

Tipo de Término	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>5</sup> (Ene - Sept.)
Acuerdo Reparatorio	1,29%	1,28%	1,30%	1,41%	1,57%
Facultad de No Investigar	11,07%	8,78%	9,05%	8,55%	7,84%
Sentencia Absolutoria	0,23%	0,30%	0,31%	0,33%	0,45%
Sentencia Condenatoria	12,31%	14,25%	14,88%	15,50%	16,17%
Sobreseimiento Definitivo	3,53%	3,10%	2,35%	2,69%	2,80%
Sobreseimiento Temporal	0,30%	0,47%	0,62%	0,83%	1,03%
Suspensión Condicional	3,78%	6,10%	8,32%	12,30%	13,15%
Archivo Provisional	51,67%	49,17%	47,42%	45,78%	45,34%
Decisión No Perseverar	2,09%	2,84%	2,90%	2,92%	2,91%
Incompetencia	2,15%	1,59%	1,18%	1,04%	1,04%
Principio de Oportunidad	11,58%	12,10%	11,67%	8,64%	7,70%

Como se aprecia, el sistema no sólo es capaz de arrojar cifras en cuanto al cómo se resuelven los casos, sino que da la posibilidad de analizar la evolución de los términos en el tiempo. Por ejemplo, sabemos que el archivo provisional ha sido históricamente la manera más común de terminar los casos. Con todo, es posible observar una tendencia en reducir su uso como forma

4 Boletín Estadístico Año 2009, Ministerio Público, Enero de 2010, pág. 66.

5 Boletín Estadístico, III Trimestre de 2010 (Enero – Septiembre 2010), Ministerio Público, pág. 19.

6 Cabe consignar que si se revisan los boletines estadísticos correspondientes de cada año, se constata una variación en las cifras en todos los tipos de término. En efecto –a modo de ejemplificar–, respecto del archivo provisional los porcentajes varían en 48,7% (2006), 46,4% (2007), 45,6% (2008) y 45,7% (2009). Con todo, la tendencia a reducir el uso del archivo provisional sigue siendo patente.

7 Así, por ejemplo, en el Estudio Nacional de Opinión Pública N° 56, Noviembre–Diciembre 2007 del Centro de Estudios Públicos, se constata que en relación a la lucha contra la delincuencia, un 52% de las personas encuestadas señaló que lo más importante es que los jueces sean más duros con los detenidos. Además, el 90% evaluó como mal o muy mal la labor de los jueces en el combate a la delincuencia. Otra encuesta destacó que tras denunciar el delito, el 69% de las personas señala que la persecución no tuvo resultados y el 10% indica que nunca tuvo información. Frente a la consulta de por qué no denunció el delito, un 55% dijo que no sirve para nada y un 22,5% señaló que se trata de un trámite complicado. Véase Encuesta de Percepción de la Delincuencia, Libertad y Desarrollo, Noviembre de 2008, disponible en sitio web: [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch4243/deploy/nov%202008%20final.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch4243/deploy/nov%202008%20final.pdf) (visitado el 25 de octubre de 2010). Asimismo, en una versión anterior, un 34% de los encuestados señaló que la principal causa de la delincuencia son las débiles sanciones que aplican los jueces a los delincuentes. Véase Encuesta de Delincuencia. La Percepción de la Gente, Octubre de 2007, Libertad y Desarrollo, disponible en sitio web:

[http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch4243/deploy/25-10-07%20delincuencia%20lyd%20octubre%202007.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch4243/deploy/25-10-07%20delincuencia%20lyd%20octubre%202007.pdf)

de término. Claramente en el año 2006 sobrepasó el 50%, siendo la principal causa de término de caso, decayendo con el transcurso de los años posteriores.<sup>6</sup> Asimismo, es posible ver una baja significativa también en el uso del principio de oportunidad y en la facultad de no iniciar la investigación. Como contrapartida a estas tendencias, se observa un importante incremento en el uso de la suspensión condicional del procedimiento como forma de término de casos.

Todo lo anterior se ha traducido desde el punto de vista de los ciudadanos en algunas ventajas muy claras que, en general, se vinculan a haber dado eficacia y realidad a algunos valores importantes que el sistema de justicia penal debe cautelar como su contribución central a la vigencia de un estado de derecho moderno. Entre estas ventajas creo necesario destacar la transparencia con que los casos se resuelven, por medio de audiencias públicas; la posibilidad de que los afectados, imputados y víctimas puedan hacer valer sus puntos de vista frente a las decisiones más importantes que se han de tomar, en un escenario de amplias garantías y la rapidez con que en general se obtiene una respuesta del sistema, sea esta satisfactoria o no.

Me parece claro que el sistema de justicia penal chileno tiene todavía muchos problemas que requieren ser abordados en sucesivos procesos de mejoramiento, algunos de los cuales trataremos más adelante. No obstante, creo que el proceso de reforma permitió avances muy claros en algunas áreas fundamentales y es importante reconocerlos para construir a partir de ellos.

Pero pasemos ahora a la otra cara de la moneda. Junto con los significativos logros antes mencionados, el nuevo sistema de justicia penal enfrenta una serie de desafíos muy importantes de los cuales depende, en mi opinión, su futuro. Los desafíos son variados, pero quiero concentrarme en un problema que me parece representa el mayor riesgo y de cuya evolución dependen muchos elementos importantes. Este problema es el de la deslegitimación del conjunto del sistema penal frente a los ojos de los ciudadanos, es decir, la percepción bastante generalizada de que el sistema de justicia penal no funciona bien, de que es muy blando con los delincuentes, que contribuye a acrecentar los problemas de seguridad.<sup>7</sup>

Este problema de deslegitimación tiene sus complejidades porque la alerta y la crítica ciudadana frente a los problemas del sistema es un elemento positivo que lo obliga a corregir sus errores y a mejorar continuamente. Sin embargo, el problema de la situación en que nos encontramos en Chile es que esa crítica, esa mala percepción, es tan fuerte que no solo abarca las insuficiencias y los defectos del sistema, que sin duda los hay y muchos, sino que impide reconocer las fortalezas

que el sistema tiene, que son importantes, que han costado mucho y que se expresan por ejemplo en los logros de proceso de reforma que antes describíamos y otros más permanentes del sistema judicial chileno, como un importante nivel de autonomía de la política o sus bajos niveles de corrupción. Pero probablemente lo más grave del rechazo ciudadano al sistema es que también suele abarcar los valores que este pretende realizar. Así, suele ocurrir que junto con criticarse aspectos de mal funcionamiento, se critique otros en que el sistema sí funcionó correctamente, pero en que se aplicó algún principio cuyo contenido no se comprende o se comprende solo superficialmente. Esto suele ocurrir, por ejemplo, con la presunción de inocencia, que se suele proclamar pero al mismo tiempo se critica que cualquier persona imputada no sea mantenida en prisión durante el desarrollo del proceso.

En mi opinión esta situación de deslegitimación pone en peligro el futuro del sistema en varios sentidos. Primero porque se corre el riesgo de aislar a las instituciones, es decir, los formadores de opinión del medio político o de los medios de comunicación no están dispuestos a defender el trabajo de las instituciones o los valores que ellas representan. Por el contrario, aparece como muy rentable criticarlas lo que condiciona a su vez cuestiones como el presupuesto o su propia eficacia. Los ciudadanos, por ejemplo, tienen menos voluntad de colaborar con instituciones con poco prestigio. Incluso, los demás órganos del Estado se tienden a mostrar reticentes a colaborar con los órganos de una justicia penal que pesa poco en la valoración ciudadana. En segundo lugar, esta situación puede llegar a deteriorar severamente la autoestima de los profesionales que trabajan en el sistema y desincentivar a jóvenes profesionales de alta calidad para postular a los cargos, todo eso contribuirá a generar una cultura interna burocratizada y conformista. En tercer lugar, se abre un amplio espacio para reformas populistas que con la pretensión de endurecer aspectos específicos del sistema, consigan en realidad distorsionar los equilibrios básicos de su funcionamiento y en definitiva se terminen negando los valores que el sistema pretende cautelar.

En general, me parece que la experiencia comparada nos permite afirmar que un sistema de justicia penal razonablemente equilibrado tiene como uno de sus pilares de sustento un apoyo importante de la población, en especial de los sectores más informados de la misma, este aprecio no es unívoco, hay siempre una tensión entre el apoyo a los valores que el sistema representa y

una crítica a algunas de sus prácticas concretas, pero el resultado en el tiempo en aquellos países con sistemas de alta calidad es el de importantes niveles de confianza de la ciudadanía en sus sistemas de justicia penal. Por el contrario, también podemos observar numerosos ejemplos de sistemas de justicia penal totalmente alienados del aprecio ciudadano que suelen ser aquellos mismos que muestran mayores niveles de degradación tanto en cuanto al respeto por los derechos individuales como en cuanto a su eficacia, se podría alegar que la falta de prestigio es causada por la degradación pero nos parece que es un proceso que se retroalimenta.

Me parece que la importancia del problema del desprestigio del sistema resulta clara, por lo que la pregunta es entonces: ¿Qué podemos hacer?. No pretendo tener una respuesta para eso, lo que pretendo es focalizar la atención en el problema e incentivar a una conversación sobre los caminos de salida. En esta última parte del texto plantearé lo que en mi opinión son algunos elementos importantes de lo que debiera ser una agenda futura de la justicia penal chilena, que tendría que orientarse centralmente hacia la cuestión de su legitimidad, priorizando los proyectos, inversiones, innovaciones e incentivos de acuerdo con esta necesidad principal que es la de buscar solidificarse institucionalmente. No se trata de competir por la popularidad, probablemente en ninguna parte del mundo la justicia penal la tenga, siempre será un espacio controversial y a su respecto se expresarán múltiples frustraciones. No obstante, me parece que la mejor experiencia comparada muestra que en las democracias más avanzadas los ciudadanos en general –y en especial los sectores más informados de la comunidad– exhiben una adhesión y confianzas importantes frente a sus sistemas de justicia penal en cuanto los percibe como profesionales, neutrales, razonablemente bien organizados, y adhieren también a algunos de sus valores más importantes como el respeto por algunos derechos individuales. Por supuesto nada de esto debe inhibir la crítica y la expresión de las múltiples frustraciones que los ciudadanos pueden experimentar, pero esta no puede siempre traducirse en una completa deslegitimación. De acuerdo con esta necesidad, me parece conveniente discutir acerca de cuáles son los caminos para que sin abandonar una perspectiva crítica la ciudadanía adhiera progresivamente a los valores fundamentales del sistema, reconozca las fortalezas que el sistema tiene y presione por su mejora y fortalecimiento.

Creo que la primera cuestión que es necesario discutir es acerca de la difusión y en general

la socialización de los principios y valores que el sistema pretende realizar. Ideas como la presunción de inocencia, la necesidad de reconocer el derecho a defensa de los imputados o la imparcialidad del juzgador, no son obvias. De hecho, muchas veces la intuición de los ciudadanos comunes los inclina a rechazarlas, frente a la noción de que quien ha cometido un delito merece un castigo inmediato. Pero esto no ocurre solo con los derechos individuales, también las cuestiones vinculadas a la eficiencia del sistema presentan esta complejidad.

En los últimos veinte años nuestras comunidades legales han sido intensivamente educadas en todos estos conceptos que eran bastante desconocidos, o conocidos por grupos minoritarios. En lo personal tengo claro el recuerdo de cómo, hasta hace poco, la intuición mayoritaria de la comunidad legal no difería demasiado de la de los ciudadanos comunes en cuanto a estos temas. Como producto de programas de capacitación, de influencias extranjeras, del propio proceso de reforma y de un sin número de otros factores similares, los profesionales vinculados a la justicia penal hoy comparten en general una serie de ideas acerca de lo que debe ser una justicia penal que se vinculan, por ejemplo, a la necesidad de la existencia de roles diferenciados en el sistema, al respeto por los derechos individuales básicos de los imputados, a la constatación de que el sistema es selectivo y de que no puede pretender resolver todos los casos y, en general, a lo que podríamos decir que son las ideas compartidas internacionalmente por las comunidades especializadas acerca de lo que debe ser un sistema de justicia penal.

El problema es que este intenso proceso educativo que, en mi opinión, cambió completamente la cultura del medio profesional de la justicia penal, no tuvo un correlato importante en la opinión pública, la que básicamente sigue mirando al sistema desde intuiciones muy básicas. Me parece que es necesario que los propios órganos del sistema y el Gobierno se planteen la obligación de socializar la información necesaria para comprender al menos los rudimentos de su funcionamiento, de sus limitaciones y sobre todo de sus valores. Creo que una política en tal sentido debiera focalizarse especialmente en los formadores de opinión y en sectores ilustrados de la comunidad, que pueden con mayor facilidad comprender y en lo posible apropiarse de algunos de los valores del sistema. Al mismo tiempo me parece necesario favorecer por

todas las vías posibles el proceso de acceso a la información e incluso algunos mecanismos de participación ciudadana en el sistema. Esto último me parece especialmente importante como desarrollo de futuro y puede tener variadas expresiones que, por ejemplo, van desde formas de intervención del público en la designación de fiscales o jueces, introduciendo o perfeccionando las audiencias públicas y haciéndolas más participativas, hasta la introducción de alguna forma de participación popular por medio del sistema de jurados en cualquiera de los múltiples diseños en que existen en diversos lugares del mundo.

Una segunda cuestión que me parece necesario abordar es la que podríamos caracterizar como la de un sentido sustancial de la eficacia del Ministerio Público. Como ya he dicho, el Ministerio Público así como los restantes órganos del sistema han mostrado una gran capacidad para resolver la enorme cantidad de casos que llegan a su conocimiento en tiempos razonables. Esto es un gran logro que debe ser protegido y reconocido. No obstante, junto con constatar esa capacidad de resolver y concluir tantos casos existen serios cuestionamientos<sup>8</sup> de hasta qué punto el modo concreto en que esos casos se están conociendo y resolviendo se traduce en respuestas útiles para los problemas que hay detrás de ellos y que son los que motivan a los ciudadanos que denuncian los delitos. ¿Presenta la persecución penal alguna utilidad concreta para las víctimas que piden por ella?. ¿Las penas que en definitiva se aplican resultan apropiadas a los delitos de que se trata?. ¿Las medidas alternativas a las penas que se acuerdan y se decretan se cumplen?. ¿Está la persecución penal cumpliendo algún efecto positivo desde el punto de vista de la reducción de los delitos?.

---

8 Pásara, Luis, Claroscuros en la Reforma Procesal Chilena: El Papel del Ministerio Público, en Serie Documentos Electrónicos N°3, junio 2009, Programa Seguridad y Ciudadanía, Flacso-Chile, disponible en sitio web: [www.flacso.cl/getFile.php?file=file\\_4a36f4c5ceaa6.pdf](http://www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4a36f4c5ceaa6.pdf) (visitado el 22 de octubre de 2010). Si bien los datos contenidos en este estudio reflejan cifras del año 2007 –y razonablemente se entiende que son anticuadas–, los problemas detectados tienen plena vigencia. En efecto, este autor identifica ciertos problemas en el trabajo del Ministerio Público. Uno de ellos es el marcado énfasis en alcanzar determinados niveles de desempeño o metas cuantitativas, que pueden generar distorsiones. El autor ejemplifica señalando que “terminar un caso puede convertirse, en los hechos, en deshacerse de él”. Es decir, las salidas no judiciales puede interpretarse como una forma de descongestión de la carga de trabajo del Ministerio Público. También véase Villarrubia, Gustavo, Mapa del Fracaso Policial, Qué Pasa, N° 2051, Año XXXVII, págs. 30 a 43, disponible en sitio web: [http://www.quepasa.cl/articulo/1\\_3825\\_9.html](http://www.quepasa.cl/articulo/1_3825_9.html) (visitado el 25 de octubre de 2010).



Todas estas preguntas son muy relevantes y probablemente son las que expresan el interés de la ciudadanía en el sistema. Desde el punto de vista de un ciudadano puede no ser muy relevante el hecho de que el sistema tramite y resuelva todos los casos si ese esfuerzo no tiene impacto sobre sus preocupaciones y necesidades. Creemos que por razones que son bien explicables los énfasis del trabajo del Ministerio Público han estado hasta ahora puesto en la gestión de los casos, en la tramitación rápida y que cubra los enormes volúmenes de casos que se presentan. Pero empiezan a surgir diversas inquietudes que dan cuenta de que esta tramitación eficiente no necesariamente estaría teniendo impacto sobre estas variables que hemos llamado de eficacia en sentido sustancial. Esta limitación es coincidente con una percepción pública negativa del trabajo del Ministerio Público.<sup>9</sup>

¿Cuánto de esta percepción es consistente con la realidad?. Es difícil saberlo con precisión, probablemente hay una mezcla de situaciones reales y de generalizaciones a partir de situaciones anecdóticas. Lo peligroso en todo caso es que se instale por un lado del público la percepción de que el trabajo del Ministerio Público no es eficaz desde el punto de vista del ciudadano y por el lado del propio Ministerio Público, la de que su trabajo solo tiene que estar validado por sus propios parámetros de gestión siendo la perspectiva del público prácticamente irrelevante.

No pensamos que sea posible en este momento abordar en detalle cada uno de los problemas que pueden estar detrás de la situación que he tratado de describir. Esa tarea requeriría de bastante investigación y de niveles muy detallados de especificidad para la detección de cada uno de los problemas. Creo que lo importante es plantear la necesidad de instalar un diálogo al respecto, esto es, que tanto desde el interior del Ministerio Público como desde fuera del mismo se plantee un análisis mucho más detallado de los datos disponibles en relación con cada uno de los problemas. Por otra parte sabemos que el propio Ministerio Público está preocupado

---

9 En este sentido, el último Índice Paz Ciudadana – Adimark, señala que 6 de cada 10 personas queda insatisfecha con la actuación de los fiscales después que se ha denunciado el hecho. Asimismo, en los resultados respecto a la evaluación de autoridades e instituciones, el índice constata que los peores evaluados –en una escala de 1 a 7 – son los fiscales del Ministerio Público (con nota de 3,8) y los jueces (con nota 3,3). Véase Índice de Paz Ciudadana Mayo – Julio 2010, disponible en sitio web: [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20100813123302.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100813123302.pdf) (visitada el 22 de octubre de 2010). Esto es concordante con la *Encuesta de Percepción de la Delincuencia* de Libertad y Desarrollo ya mencionada. En efecto, los fiscales y los jueces son los peores evaluados, con nota 3,7 y 3,0 respectivamente.

de estos desafíos que podríamos caracterizar como de segunda generación y que ha tomado iniciativas para hacerse cargo de algunas situaciones con esta perspectiva.

Se requiere pasar a una nueva etapa en el proceso de rendición de cuentas del Ministerio Público en que además de reconocerse el muy buen trabajo de gestión que se realiza resolviendo los casos, se pueda discutir cuáles son las expectativas del público, cuáles son las limitaciones propias de la labor de persecución y cuáles son las iniciativas destinadas a mejorar el impacto de la persecución penal sobre los problemas ciudadanos que motivan las denuncias.

Por último, pienso que gran parte del proceso de deslegitimación que sufre el sistema de justicia penal está centrado en la percepción de que muchas de las personas que resultan imputadas de delitos comunes o callejeros quedan libres en la primera audiencia, lo que incluso ocurre con personas que han sido imputadas varias veces por diferentes delitos. Esto es lo que se ha dado en llamar el efecto de la puerta giratoria. Me parece que es claro que una buena parte de este efecto de percepción negativa está vinculado a la falta de comprensión o adhesión a algunos valores fundamentales del sistema como la presunción de inocencia y en tal sentido la solución estaría vinculada a un proceso de socialización de esos valores. No obstante, otra buena parte de esa percepción está vinculada a un grave defecto del sistema y que es percibido por el público, la que consiste en el hecho de que cuando los imputados quedan libres, formalmente sujetos a diversas medidas de control, durante el proceso, por la vía de las medidas cautelares o la suspensión condicional del proceso, en la práctica, los imputados no están sujetos a ningún control real y sistemático. Salvo limitadas excepciones, no existen los mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de las condiciones o restricciones impuestas y que alerten de su incumplimiento. En consecuencia, en general estas medidas quedan entregadas en su ejecución a la propia voluntad del imputado o algunos mecanismos informales, como la denuncia de la víctima y por lo tanto la percepción de que en la práctica ellas son equivalente a la impunidad o a la falta de respuesta del sistema, tiene alguna base real y resulta difícil de desmentir.

Creo que esta debe ser una de las prioridades de nuestro sistema de justicia penal para el próximo tiempo. Es necesario dotar a todas estas respuestas que suponen la mantención de los imputados en libertad de una eficacia comprobable y a partir de allí avanzar a dotarlas

de credibilidad frente a la población. Afortunadamente existe al respecto mucha experiencia acumulada, en especial en los países de tradición anglosajona, en los que por varias décadas se han venido implementando, probando y perfeccionando métodos de control eficaces de los que podemos extraer lecciones útiles para abordar el problema.<sup>10</sup>

Creo que la experiencia nos muestra que uno de los principales desafíos para cualquier sistema acusatorio está en equilibrar dos elementos que pueden resultar contradictorios: Por una parte reconocer la presunción de inocencia de manera práctica manteniendo a un amplio porcentaje de los imputados en libertad en espera de su juicio. De no ser así, se vuelve al sistema de la aplicación anticipada de la pena que no solo vulnera los derechos individuales sino destruye todo el sistema de incentivos para la modernización de la persecución. Pero, por otra parte es necesario conseguir un apoyo importante de la ciudadanía para que el sistema pueda mantenerse en el tiempo y para esto hay que dar garantías de eficacia en términos de que quienes son liberados a la espera de juicio, comparecerán a éste y en general no violarán las condiciones de conducta que se les impongan.

---

10 Véase Schönteich, Martin y Tomasini–Joshi, Denise, Programa de Medidas Cautelares: Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana, Serie Prisión Preventiva, Open Society Justice Initiative, Agosto de 2010, disponible en sitio web: [http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/managing-pretrial-release-20100825/managing-pretrial-release-20100825.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/managing-pretrial-release-20100825/managing-pretrial-release-20100825.pdf) (visitado el 25 de octubre de 2010).



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



# REFORMA PROCESAL PENAL: NOTAS SOBRE EL NACIMIENTO DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

*Orlando Poblete Iturrate*<sup>1</sup>

## UNOS TRAZOS DE HISTORIA

La persecución penal pública en Chile tuvo, por regla general, hasta 2000, un marcado sesgo inquisitivo, y se rigió estrictamente por los principios de legalidad e inexcusabilidad. El sistema había puesto, erróneamente, en el juez del crimen, también por regla general, el deber de iniciar el proceso ante la recepción, por cualquier medio, de la noticia criminis. El Ministerio Público como institución persecutoria no existía y consecuentemente era también el propio juez del crimen quien cerrando la fase de sumario, instructoria, pronunciaba una resolución, que era la acusación, para dar paso a la fase de plenario, decisoria. Concluidas las pruebas del plenario, el propio juez del crimen pronunciaba la sentencia definitiva de primera instancia.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho U. de Chile, Abogado; Magister en Derecho U. de Chile; Profesor de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la U. de los Andes, desde 1990; ex decano de la misma Facultad de Derecho, 1996,–2004; Rector de la Universidad de Los Andes desde 2004; Miembro del Foro para la Reforma Procesal Penal, 1997–2000; miembro del Consejo Asesor para la Reforma Procesal Civil, 2010; Integrante del Consejo de Licitaciones de la Defensoría Penal Pública en representación del Colegio de Abogados A.G.; Arbitro del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago.

Tal esquema de enjuiciamiento penal arrastraba también serios compromisos o lesiones para las garantías básicas del enjuiciamiento. La ausencia de plazos en la instrucción, que la prolongaba indefinidamente, el secreto del sumario, traducido en la reserva de las diligencias de investigación y de las evidencias y el ocultamiento de los antecedentes de que el juez disponía y que las policías manejaban, y su secuela de desinformación para el imputado y de límites para su defensa, sumados a la aplicación de la prisión preventiva como respuesta penal inmediata, dan un buen ejemplo de las variadas restricciones existentes. En tal concierto destacaba también y de modo palmario, la absoluta prescindencia, por el sistema, de la presunción de inocencia.<sup>2</sup>

### *1.1 La Presunción de inocencia bajo el Código de Procedimiento Penal de 1906*

Nos interesa, en esta línea, formular algunos comentarios específicamente en relación con la vigencia de la presunción de inocencia. Siendo esta una de las garantías esenciales de gran repercusión en el proceso, es de interés conocer cual era su realidad durante la vigencia del Código de Procedimiento Penal de 1906.

La situación del imputado bajo ese Código de Procedimiento se caracterizó por su pasividad en cuanto a sus posibilidades reales de indagar y de preparar pruebas. Sujeto a lo que el juez del crimen como conductor de la instrucción determinara o a lo que definieran los actuarios en quienes aquél delegaba parte relevante de sus tareas, y a los resultados de las diligencias que las policías efectuaban, sin acceso al expediente en el que se contenían las actas de aquellos trámites, la actividad del imputado en el sumario se tradujo las más de las veces, simplificada, en cuatro actos de reacción: primero, enfrentar su detención, causada por la supuesta existencia de fundadas sospechas de participación en los hechos que se investigaban; segundo, asumir la gravedad de su encargatoria de reo, resultado de la aparición de presunciones fundadas de participación en los hechos y de haberse determinado el “cuerpo del delito” y sufrir la prisión preventiva como efecto automático de aquella resolución; tercero, iniciar el proceso de apelación contra el auto de reo o contra el sometimiento a prisión preventiva; y cuarto, disponerse a

<sup>2</sup> Sobre el tema véase Maier, Julio y otros, *Reformas Procesales en América Latina* C.P.U. Santiago 1993, y en particular Riego, Cristián, *Aproximación a una Evaluación del Proceso Penal Chileno*, pág. 261. También, Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *Proceso Penal*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 2007, págs. 51 y siguientes.

contestar la acusación y a desvirtuar las “pruebas” en que la misma se fundaba.

Particular gravedad tuvieron en este esquema que recordamos las restricciones a la libertad personal representadas por la detención, que en ciertos casos podía prolongarse, pero especialmente por la prisión preventiva y la libertad provisional. La prisión preventiva era consecuencia automática de la encargatoria de reo y si bien admitía el control por vía de apelación, podía durar todo el proceso. La práctica prolongaba casi insensiblemente la prisión preventiva, sin reparar en su natural relación con la eventual futura condena y desconociendo abiertamente el deber de que el juzgamiento debe producirse dentro de un plazo razonable. Hubo también, bajo la legislación que recordamos, delitos inexcusables.

El Código de Procedimiento Penal agregó a lo anterior, con sustento constitucional, otro modo de restricción de los derechos, cual fue la libertad provisional. En ciertos casos en que el procesamiento no autorizaba la prisión preventiva, el reo quedaba sujeto a la libertad provisional, método que imponía las restricciones propias del procesamiento, incluida la comparecencia periódica a la sede del tribunal.

Con este diseño se demuestra que el esquema del Código de Procedimiento Penal no consideraba excepcionales las medidas restrictivas de la libertad personal durante el proceso, aplicando una más severa cuando el delito merecía pena aflictiva, y una menos estricta cuando la prisión preventiva resultaba improcedente.

## *1.2 El verdadero estado del imputado en el Código de Procedimiento Penal de 1906*

La sola consideración de los rasgos descritos, que son sólo una parte mínima de los muchos que conforman la posición que tenía el imputado bajo la vigencia del Código de Procedimiento Penal, muestra que allí no tuvo cabida alguna la presunción de inocencia. Ni razonable ni jurídicamente podía entenderse que, inmerso en serias restricciones a su defensa y afectado por medidas cautelares desproporcionadas, el imputado pudiese ser considerado ni estimado inocente durante la sustanciación del proceso. Más bien, y sin perjuicio de reformas que muy al final de la vigencia del Código, perfeccionaron el estatuto del imputado, era objeto de la



investigación. No podía sentirse inocente ni ser estimado tal quien debía soportar todo el peso de la persecución penal sin poder declarar como medio de su defensa y sin conocer los caracteres de la investigación ni su curso. Su posición como objeto del juicio previo que representaba la encargatoria de reo, una resolución pronunciada por el mismo juez que más tarde lo juzgaría como reo, privado de libertad por tiempo indefinido y prontuario, y en algunos casos, suspendido hasta de sus derechos políticos, se acercaba mucho más a un estado de culpabilidad y a un trato de culpable que a uno de inocente.

## **2. ¿CARECÍA LA LEGISLACIÓN CHILENA DE NORMAS QUE OBLIGARAN A CONSIDERAR EN EL PROCESO PENAL LAS GARANTÍAS PROCESALES ESENCIALES?**

La pregunta es de rigor. Conocido el desarrollo de la doctrina extranjera en estos temas, el avance de ciertas legislaciones de otros países, los postulados reiterados de destacados estudiosos nacionales sobre el proceso penal y dos intentos concretos de reformas al Código de Procedimiento Penal, es lo cierto que sólo desde el 2000 Chile cuenta con un Código Procesal Penal que se inspira de verdad en esas garantías esenciales, que las regula y descompone en actos procesales concretos y que conforma, en definitiva, un proceso en forma, un juicio justo.<sup>3</sup>

Merece destacarse además que, aunque la doctrina nacional pudiere calificarse de exigua, es lo cierto que el propio Mensaje del Código de Procedimiento Penal, hacía luces sobre las carencias del sistema, particularmente sobre el compromiso que para la imparcialidad del juzgador representaba la adquisición por el juez, “tan pronto como encuentre indicios suficientes en los datos que recoge” de la culpabilidad del reo, y servía para que voces de renombre en la academia plantearan la gravedad jurídica del régimen procesal penal vigente. Esas voces alimentaron modificaciones menores pro garantías, pero también y más importante, alentaron reformas profundas e ilustraron sobre la vigencia de cuerpos normativos emblemáticos, como el Código

---

3      Hacia fines de la década del 60 del siglo pasado el parlamento conoció el llamado Proyecto Galecio que, básicamente instituyó los jueces de instrucción y los jueces de sentencia, entre otras reformas, pero que no prosperó finalmente como ley. Más tarde, a mediados de los 80, dicho proyecto volvió a estudiarse por la Junta de Gobierno y algunas de sus propuestas, no las más relevantes, dieron origen a la Ley N°18.857.

Procesal Penal de Córdoba, Argentina, de 1939, inspirado en los postulados de Alfredo Vélez Mariconde, y enseñaron propuestas de vanguardia como las contenidas en el Código Procesal Penal Modelo para Latinoamérica, que resumía los acuerdos de los más relevantes juristas del continente producidos al amparo del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.<sup>4</sup>

Sin embargo, a pesar de todo eso, se dio la paradoja de que esas mismas garantías, no solo eran, como se dijo, conocidas y postuladas entre nosotros sino que formaban parte nada menos que de la institucionalidad constitucional vigente desde 1981. En efecto, la Constitución Política de 1980, en su artículo 19, número 3, inciso 5°, prescribía que toda sentencia de un órgano que ejerciera jurisdicción debía fundarse en un proceso previo legalmente tramitado e impuso, más tarde, al legislador el deber de establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento. Esta norma fue dictada para incorporar el conocido concepto de *due process of law*, de reconocida consistencia jurídica, y aunque la historia del establecimiento de la Carta no refleja la riqueza del concepto, no hay duda que sí aportó una base sólida para la vigencia entre nosotros del principio del debido proceso de ley; desde luego, esa misma historia muestra que los comisionados entendían que un justo proceso era el que permitía, según las Actas de la Comisión, un “oportuno conocimiento de la acción, adecuada defensa y producción de la prueba que correspondiere”, pero más valioso quizás, reconocía el valor de una disposición abierta que al utilizar conceptos genéricos, abría, como efectivamente ha ocurrido, cauces infinitos para su interpretación y para la determinación judicial de su contenido.

También, y por imperio de la misma Constitución, regían en Chile los tratados internacionales más relevantes en la materia, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, ambos con regulaciones expresas de las garantías del enjuiciamiento. Allí estaban los estándares universales del debido proceso que unidos a la norma constitucional señalada marcaban un camino o, más decididamente, exigían una manera de proceder que, en pocas palabras, el centenario Código de Procedimiento Penal contrariaba y desconocía.

---

4 Pueden verse en tal sentido varios artículos de la Revista de Ciencias Penales y en particular, los de los profesores Alfredo Etcheberry, Daniel Schwaitzer, Rubén Galecio y Waldo Ortúzar, Tomos XI y XXIV

### 3. EL FUNDAMENTO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL Y EL ESPECIAL RECONOCIMIENTO DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Para explicar la razón de la promulgación del Código Procesal Penal es ilustrativo el Mensaje del Presidente Frei Ruiz-Tagle, que presenta el mismo Código. Señala allí que “La modernización del sistema de administración de justicia, constituye un esfuerzo de crecimiento institucional que, cercano ya el fin de siglo, es ineludible, para el desarrollo y consolidación de nuestro sistema constitucional y democrático”, y agrega que “los documentos que otorgan los parámetros básicos usados para el diseño del proyecto han sido la Constitución Política de la República y los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos que obligan al país, habiéndose tenido en cuenta especialmente entre estos últimos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

#### *3.1 El “crecimiento institucional” anunciado en el Mensaje del Código Procesal Penal*

Así, entendemos que el esfuerzo de “crecimiento institucional” que se acometió significó, entre otros derroteros, poner en vigencia mediante instituciones idóneas y regulaciones efectivas el contenido de la regla del debido proceso consagrada en la Constitución, así como de las garantías esenciales que reclamaban los tratados internacionales incorporados por esa Carta.<sup>5</sup> Creemos que tal “crecimiento institucional” importó, en otras palabras, derogar todo aquello que contrariara ese principio y construir un nuevo modelo de enjuiciamiento acorde con los estándares que, según se admite pacíficamente, conforman su real contenido.

Por otro lado, cuando se alude a los parámetros que se usaron para el diseño del nuevo sistema, se consideraron precisamente las dos normativas internacionales, antes indicadas, que contienen las definiciones esenciales más inexcusables sobre la composición del concepto de debido proceso y las reglas elementales para el resguardo durante el proceso de la seguridad

5 Riego, Cristián, la Reforma Procesal Penal Chilena, en Cuaderno de Análisis Jurídico N°38, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales

individual y la libertad.

En plena consecuencia con lo anterior y derivado de aquél propósito de “crecimiento institucional” aludido, el mismo Mensaje, junto con destacar la garantía del juicio previo, valoró la presunción de inocencia, a la que calificó como “principio que obliga a tratar al imputado como inocente mientras no haya sido dictada en su contra una sentencia condenatoria, el que este proyecto recoge explícitamente”. Ahondando en su definición y relacionándolo con el régimen de medidas cautelares, el Mensaje indica que “el proyecto propone dar plena aplicación a la presunción de inocencia, afirmando que quien es objeto de un procedimiento criminal en calidad de imputado no debe sufrir, en principio, ningún detrimento respecto del goce y ejercicio de todos sus derechos individuales en tanto éstos no se vean afectados por la imposición de una pena”.

El Mensaje del Código Procesal Penal evidencia la preocupación de la nueva legislación por la presunción de inocencia. Consciente de ser ella integrante privilegiada del debido proceso, considera primeramente al imputado como sujeto de derechos, asegura su ejercicio durante la instrucción y el proceso, rediseña el sistema de medidas cautelares, racionaliza y limita al máximo la utilización de estas, establece un criterio de racionalización aplicable a la prisión preventiva en relación con la pena posible, define un sistema de control de la prisión preventiva por medio de audiencias orales con presencia del juez, fija un límite máximo a su duración y cuida la resocialización del imputado, al tiempo que establece un conjunto de medidas cautelares menos intensas y por lo mismo menos agresivas y estigmatizadoras, que el juez debe aplicar de modo preferente.

Asimismo, ya el código crea un órgano público al que encarga la persecución penal y sobre el que recae el peso de la prueba, imponiendo al tribunal un alta estándar para declara la condena. Lo anterior nos lleva a reafirmar lo dicho al comienzo en orden a que si bien son múltiples las instituciones que deben destacarse, por su relevancia y por sus consecuencias, al conmemorarse los diez años de la reforma procesal penal, entre ellas y entre las primeras, está la presunción de inocencia. Es ella y sus repercusiones concretas un parámetro inequívoco del grado de respeto a la persona y a su dignidad que rige hoy en nuestro proceso penal.

## 4. INOCENCIA. DEFINICIONES ESENCIALES Y RECEPCIÓN EN EL CÓDIGO PROCESAL PENAL.

Nadie puede ser estimado o considerado culpable, “cualquiera sea el grado de verosimilitud de la imputación”, antes de ser condenado por una sentencia firme. Tal es, esencialmente, el significado de la llamada presunción de inocencia, entendida también como “estado de inocencia”, como derecho, como simple inocencia, como “principio de inocencia” o como “principio de no culpabilidad”, pero siempre identificado con la idea de que “toda persona es inocente, y así debe ser tratada mientras no se declare en una sentencia judicial su culpabilidad”.<sup>6</sup>

En palabras de Maier, “el principio no afirma que el imputado sea, en verdad, inocente, sino, antes bien, que no puede ser considerado culpable hasta la decisión que pone fin al procedimiento, condenándolo”.<sup>7</sup> Así, el principio resulta ser en verdad un punto de partida, un estado que se genera a partir de los primeros pasos de la persecución, para proteger a la persona y pone de manifiesto su relación con otro principio vital, el del juicio previo. En efecto, esa sentencia condenatoria que pone fin al estado de inocencia exige un juicio previo, en términos constitucionales nuestros, un proceso previo legalmente tramitado, es decir, que haya seguido las reglas de un racional y justo procedimiento.

En verdad, la presunción de inocencia cobra importancia dentro del juicio. Es el juicio, la fase de instrucción que es necesaria y las fases de discusión, prueba y sentencia que conforman el juicio oral, el que por su carga lesiva para el normal desenvolvimiento y el goce natural y libre de los derechos de la persona, obliga a tomar resguardos y a evitar el prejuicio y sus estigmas. De aquí que la presunción de inocencia aparezca ligada estrechamente a la garantía del juicio previo. Así, como ninguna persona puede ser condenada ni penada ni sometida a una medida de seguridad sino en virtud de una sentencia fundada, dictada por un tribunal imparcial y por eso tiene derecho a un juicio previo, oral y público, desarrollado en conformidad con la ley, es deber del legislador garantizarle también que durante ese juicio y antes de que llegue la sentencia fundada, sea tenido por inocente y respetado como tal.

6 Binder, Alberto, *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires 2002, pág.123

7 Maier, Julio, *Derecho Procesal Penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2002, pág. 492

Lo relevante, en fin, está en el contenido de este principio o estado de inocencia, en las que son sus repercusiones concretas para el imputado y para el proceso. Coinciden los autores que la inocencia supone reconocer, primero, que la sentencia condenatoria debe fundarse en un hecho punible existente y atribuible al imputado; segundo, que la carga de la prueba de la imputabilidad pesa sobre el perseguidor, el acusador; y, tercero, que durante el proceso, el imputado debe ser tratado como inocente y por ende, la fuerza desplegada contra él debe ser sólo aquella que estrictamente justifica la ley. Revisaremos estos postulados en el Código Procesal Penal.<sup>8</sup>

## 5. JUICIO PREVIO Y ÚNICA PERSECUCIÓN. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL IMPUTADO.

Consecuente con lo relevante de estas garantías y con los propósitos de la reforma, ellas aparecen consagradas ya entre las “Disposiciones Generales” y entre los “Principios Básicos” del Libro Primero del Código Procesal Penal. El texto de los artículos 1° y 4° son perfectamente claros en su conceptualización de estas garantías y se hayan en perfecta coherencia con sus correspondientes de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8, números 1 y 4, y 8, n° 2, respectivamente) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (8, n° 1 y 14, n° 2, respectivamente).

### *5.1 Juicio previo*

Tratándose del juicio previo, la norma pone de relieve que el único fundamento razonable y legítimo de la pena es la sentencia judicial de condena, materializando el principio nulla pena sine iudicio. A la vez, materializando el principio nulla pena sine processu, impone como exigencia insoslayable la existencia de un procedimiento previo a la sentencia, es decir, reconoce “la mediatez de la conminación penal, en el sentido que el Estado no habilita a la coacción directa”.<sup>9</sup> Digamos que este juicio previo, a su turno, no es cualquier juicio o no puede ser

8 Véanse, en tal sentido, Maier, Julio, ob.cit. págs.494, 495, 505, 506, 510, 511 y 512, y Horwitz, María Inés y López, Julián, Derecho Procesal Penal Chileno, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 2003, págs. 78 y sgtes.

9 Maier, Julio, ob.cit. pág. 249

cualquier juicio; ha de ser uno en el que se hayan expresado efectivamente las garantías esenciales, que haya sido seguido ante el juez natural, a la vez imparcial, en el que el imputado haya tenido derecho a la defensa y haya sido siempre considerado sujeto de derechos. Como se advierte, la relevancia de esta norma está en ser el inicio de la concreción efectiva de la norma constitucional del debido proceso. De esta disposición derivarán un conjunto de garantías judiciales de tal relevancia que determinan la calidad del juez encargado de dirigir la instrucción y de resolver en ella las naturales tensiones entre la persecución penal, el principio de inocencia y la libertad del imputado, cual es el juez de garantías.

## *5.2 Presunción de Inocencia. Repercusiones*

En cuanto a la presunción de inocencia, tras consagrar el principio en su artículo 4º, el Código Procesal Penal desarrolla las regulaciones que ella exige para lograr la repercusión o efecto que con ella se busca.

La primera idea, que ya esbozamos antes, es que la sentencia debe fundarse en una decisión respaldada por la certeza adquirida por el tribunal acerca de la comisión del hecho punible y la participación en ella del imputado. Tal es lo que dispone el artículo 340, precisamente intitulado “Convicción del tribunal”, que imperativamente exige que el tribunal que condene haya adquirido, más allá de toda duda razonable, la convicción de la ocurrencia del hecho objeto de la acusación y la correspondiente participación del acusado, culpable y penada por la ley.

Como explica certeramente Maier, “Cualquiera otra posición del juez respecto de la verdad, la duda o aún la probabilidad, impiden la condena y desembocan en la absolución”<sup>10</sup>.

Agreguemos que este primer impacto de la garantía ha de entenderse relacionado directamente con el sistema de libertad de pruebas que, efectivamente apunta a que se pueda encontrar la verdad o alcanzarse la máxima aproximación a ella, y con la oralidad, la inmediatez y la concentración que inspiran las audiencias del juicio, y apuntan también a la más directa

---

10 Maier, Julio, ob.cit., pág. 495

y precisa percepción de las posiciones de los intervinientes y de los hechos. Sin estas otras garantías, obviamente que aquella convicción exigida para condenar sería más difícil de lograr.

La segunda consecuencia de la presunción de inocencia es que la carga o peso de la prueba se radica en el ente perseguidor. Es, en el Código Procesal Penal, el fiscal del Ministerio Público quien tiene que satisfacer el estándar probatorio de más allá de toda duda razonable, establecido para condenar. Al decir de López Masle, “el estándar de duda razonable ha sido tomado del sistema norteamericano y protege al acusado de ser condenado por un delito si no se ha producido prueba “más allá de una duda razonable” con respecto a cada hecho necesario para constituir el delito del que ha sido acusado”,<sup>11</sup> es decir, “de prueba que conduzca a la completa convicción, esto es, a un grado de certeza moral acerca de la existencia de los hechos que configuran el delito y la participación del acusado”.<sup>12</sup>

La tercera implicancia del estado de inocencia es el trato de inocente, la consideración y valoración del imputado como inocente. “Si el imputado no es culpable mientras no se pruebe su culpabilidad en la sentencia, de ningún modo podría ser tratado como un culpable. Este es quizás, el núcleo central de esta garantía. El imputado es una persona sometida a proceso para que pueda defenderse. Los órganos de persecución penal buscarán comprobar su culpabilidad. En consecuencia, no puede ser tratado como culpable...y esto significa que no se le puede anticipar la pena, que es la consecuencia directa de la comprobación de la culpabilidad. Significa, también, que no puede serle restringido el derecho de defensa, que no se lo puede obligar a declarar contra sí mismo. La idea central del tratamiento como inocente se vincula...al carácter restrictivo de las medidas de coerción en el proceso penal”.<sup>13</sup>

La cuestión fundamental del trato de inocente se relaciona con las medidas de coerción que conlleva la persecución. Como resulta evidente, los límites a la libertad personal y las diversas restricciones, actos intrusivos y lesiones a la intimidad que aquella acarrea resultan en principio incompatibles con el trato de inocente. Nadie a quien se detiene, a quien se somete a prisión preventiva, a quien se cita a declarar, a quien se registra su domicilio y su oficina o por quien se

11 Horvitz, María Inés, y López, Julián, ob.cit. págs. 80 y 81

12 Idem.

13 Binder, Alberto, ob.cit. pág.129



indaga y pregunta o cuyas actividades y relaciones se investigan, puede, naturalmente, sentirse inocente. Todas estas medidas de coerción lo afectan, lo amedrentan y lo alteran. Sin embargo las necesidades de la investigación, si se quiere el interés general que hay tras ella, ha obligado a admitir que tales medidas restrictivas e intrusivas son compatibles con el trato e inocente, en la medida que se ajusten a las exigencias y prescripciones que para cada caso dispone la ley. La legislación no ha podido, por razones jurídicas, llevar el trato de inocente “al punto de eliminar toda posibilidad de utilizar la coerción estatal, incluso sobre la misma persona del imputado, durante el procedimiento de persecución penal”.<sup>14</sup>

Bajo tales consideraciones se hallan reguladas las medidas cautelares en el Código Procesal Penal. Ellas “han sido concebidas como un instrumento idóneo para contrarrestar el riesgo de que durante el transcurso del proceso el sujeto pasivo pueda realizar actos o adoptar conductas que impidan o dificulten gravemente la ejecución de la sentencia...son medidas de aseguramiento que persiguen garantizar la eficacia de una eventual sentencia que acoja la pretensión”.<sup>15</sup>

### *5.3 Coerción procesal y medidas cautelares*

La regulación del Código Procesal Penal de las medidas cautelares personales se ajusta, en general, al correcto sentido antes indicado del principio de la presunción de inocencia. En efecto, es la ley quien regula su procedencia, quien determina que “serán impuestas cuando fueren absolutamente indispensables para asegurar la realización de los fines del procedimiento y sólo durarán mientras subsistiere la necesidad de su aplicación”, y quien fija los requisitos que estrictamente deben proceder para su aplicación. La lectura de las normas referidas a ellas (Título V del Libro I) dejan claro que se inspiran en los principios de legalidad, jurisdiccionalidad, excepcionalidad, instrumentalidad, provisionalidad y proporcionalidad, que aseguran su perfil de estricta juridicidad y legitimidad.

Varias normas de entre estas merecen especial atención. La primera, de entera racionalidad, que impide la adopción de medidas cautelares que recaigan sobre la libertad del imputado,

14 Maier, Julio, ob.cit., págs.510 y 511

15 Horvitz y López, ob.cit. págs.4341 y 342.

con excepción de la citación, cuando la ley no sancionare los hechos con penas privativas ni restrictivas de libertad (artículo 124 del Código Procesal Penal). La segunda, también de elevado criterio, que impide cuando es procedente la citación, la adopción de aquellas medidas cautelares generales que afectan la libertad personal del imputado.

La prisión preventiva mereció también una especial regulación del Código Procesal Penal. Convertida en regla casi general en los procesos regidos por el ordenamiento anterior como resultado del sistema inquisitivo que lo caracterizó, la nueva regulación del instituto varió sustancialmente su sentido, pero no pudo corregir absolutamente los defectos negativos que entonces presentaba. No obstante la vigencia de los tratados internacionales, particularmente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como del nuevo artículo 5° de la Constitución, introducido desde 1989, el Código Procesal Penal mantuvo hipótesis de procedencia de la prisión preventiva que la Constitución Política consagraba pero que son reprochables desde la perspectiva de la presunción de inocencia.

En efecto, el Código Procesal Penal hace procedente la prisión preventiva cuando existen antecedentes calificados que permitieren al tribunal considerar que la libertad del imputado es peligrosa para la seguridad de la sociedad (artículo 140, letra c), del Código), hipótesis que más que prevenir los obstáculos que expresaren en el caso el *periculum in mora* y el *fumus bonus iuris*, configura un instrumento de derecho penal sustantivo, un mecanismo de control o prevención de la comisión de otros delitos que se aproxima definidamente a la idea de una pena sin juicio. Los criterios expresados por el inciso 3°, del mismo artículo 140, para “estimar si la libertad del imputado resulta o no peligrosa para la seguridad de la sociedad”, no hacen sino confirmar esta especie de pena anticipada en que la causal convierte a la prisión preventiva. Más allá de su aplicación práctica diaria y de las interpretaciones de la regla que buscan justificarla y legitimarla dentro del actual sistema procesal penal, pensamos que ella es un punto negativo que contraría reglas de la Constitución, cual su artículo 5° y los tratados internacionales que por el mismo se incorporaron al ordenamiento interno.

## 6. ALGUNOS RELEVANTES PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES SOBRE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Para ilustrar algunos de los conceptos vertidos en estas notas resultan de interés ciertos precedentes jurisprudenciales que citamos a continuación, los que a su vez demuestran la vigencia efectiva de la presunción de inocencia entre nosotros y sus positivas consecuencias para la dignidad del imputado y la legitimidad de nuestro proceso penal.

### 6.1 *Acerca del rango normativo de la presunción de inocencia*

La Corte Suprema ha señalado, en sentencia de 25 de abril de 2005, que la garantía de la presunción de inocencia tiene rango no sólo legal (artículo 4 del Código Procesal Penal), sino que también constitucional, por hallarse consagrada en tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes. En este sentido, la Corte indicó: *“SEGUNDO: Que, el derecho a la presunción de inocencia tiene en Chile rango constitucional por estar incorporado a los tratados internacionales ratificados por Chile, que nuestra Carta Fundamental asegura respetar y garantiza en el inciso 2º de su artículo 5º. Entre tales tratados cabe mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1999, que en su artículo 8.2 establece: “Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”, y el artículo 14.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989, que dispone: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en conformidad a la ley”.*

### 6.2 *Acerca de la relación de la presunción de inocencia con el grado de certeza que debe alcanzar el tribunal y el concepto de “duda razonable”*

La jurisprudencia ha entendido que el grado de convicción que el juez debe alcanzar para que sea procedente la aplicación de una sanción penal están definidos y delineados por la garantía de la presunción de inocencia. En tal sentido, el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, en sentencia de 11 de febrero de 2009, RUC 0800623663-5, sostuvo que: *“DECIMOTERCERO:*

*(...) En el proceso penal la labor del tribunal no consiste en optar por la versión a la que se le cree más, pues la defensa no tiene obligación de presentar una teoría propia pues no debe probar su inocencia, pudiendo el acusado perfectamente guardar silencio. Tampoco se trata de apreciar la prueba de las partes en forma cualitativa, sino que simplemente, el órgano jurisdiccional debe decidir en concreto, si con la prueba rendida, se logró el estándar probatorio suficiente para derribar la presunción de inocencia que ampara al acusado y de esta forma establecer la comisión de un hecho punible y su participación (certeza moral)... La norma del artículo 340 del Código Procesal Penal establece lo que debe ser el estándar de convicción en un sistema correspondiente a un genuino Estado Democrático de Derecho y por la vigencia de la presunción de inocencia y el carácter de última ratio de la sanción penal por las gravísimas consecuencias que una pena injusta puede causar a quien la sufre y la sociedad toda, dicho estándar no puede ser otro, recurriendo al profesor Julio Maier que: “la exigencia de que la sentencia de condena, por ende, la aplicación de una pena, sólo puede estar fundada en la certeza del tribunal que falla acerca de la existencia de un hecho punible atribuible al acusado. Precisamente, la falta de certeza representa la imposibilidad del Estado de destruir la presunción de inocencia, construida por la ley, que ampara al imputado, razón por la cual ella conduce a la absolución. Cualquier otra posición del juez respecto de la verdad, la duda o la probabilidad, impide la condena”.*

En esta misma materia, existen precedentes que han destacado la íntima relación que existe entre los conceptos de “presunción de inocencia” y “duda razonable”, adoptados por el Código Procesal Penal. En efecto, se ha entendido que la exigencia de que el juzgador adquiriera la convicción, más allá de toda duda razonable, de la existencia del delito y de la participación en él del acusado, implica necesariamente que se vea desvirtuada por completo la presunción de inocencia que protege al sujeto pasivo de la persecución penal. En caso contrario, si no se logra dicho grado de certeza por el tribunal, la consagración legal y constitucional del principio de presunción de inocencia obliga a éste a dictar sentencia absolutoria. Es decir, se ha entendido que la existencia de una duda razonable en el sentenciador impide de modo absoluto enervar la presunción de inocencia de que goza el imputado. Así, el Tribunal de Juicio Oral de La Serena, en sentencia rol 134 – 2009, de 27 de agosto de 2009, señaló: “OCTAVO: Que el estándar de convicción a que obliga el artículo 340 del Código Procesal Penal, que introduce como referencia el elemento de la duda razonable, implica que la decisión condenatoria debe ser adoptada cuando, en base a la prueba rendida, se adquiriera la certeza acerca de la real existencia del hecho punible y de la participación que se imputa al acusado, en términos de que no exista ninguna otra posibilidad

*razonable de que ello no sea así. Existiendo esa posibilidad, la que no ha sido debidamente refutada por el acusador, por ausencia de prueba o por prueba insuficiente, dejándola por ello subsistente como probable o posible, necesariamente debe llevar al tribunal a la conclusión absolutoria en razón de no haber sido destruida la presunción de inocencia que ahora se sustenta en una duda razonable”.*

Otro precedente ha reconocido, con toda lógica, que el respeto a la presunción de inocencia puede ser exigido por el imputado sólo hasta que el Tribunal haya adquirido certeza acerca de su culpabilidad, pues, precisamente, es en ese momento que se ha destruido dicha presunción. Así la Corte de Apelaciones de Punta Arenas señaló, en sentencia rol 15 – 2007, de 8 de marzo de 2007: *“TERCERO. Que respecto a la primera causal los recurrentes señalan que se habría establecido una prueba de indicios a partir de la declaración de la ofendida, la cual no tendría valor para desvirtuar la presunción de inocencia (artículo 4° del Código Procesal Penal), si bien es cierto, es un derecho que tiene el imputado mientras dure la investigación y el juicio, puede ser contradicha si los medios de prueba que fundamenten la acusación, analizados por el Tribunal Oral forman la convicción de que éste ya deja de tener ese derecho cuando se establece su culpabilidad, por lo que a este respecto, el fallo del Tribunal Oral ha concluido precisamente que esta presunción se termina cuando se adquiere tal convicción de condena”.*

### ***6.3. Acerca de la exigencia de que la prueba que permite derribar la presunción de inocencia sea producida y rendida en conformidad a la ley***

Cierto precedente ha establecido que la presunción de inocencia debe ser desvirtuada por la fiscalía mediante pruebas que permitan alcanzar al tribunal la convicción acerca de la existencia del hecho constitutivo de delito y de la participación que en éste ha correspondido al imputado, ha tenido también la oportunidad de pronunciarse acerca de cómo debe producirse y rendirse dicha prueba. Como corresponde, los precedentes apuntan también a que la garantía de la presunción de inocencia sólo podrá destruirse con la prueba que haya sido obtenida con pleno respeto a las garantías del debido proceso y en conformidad a la ley. En este sentido la Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia rol 2546 – 06, de 22 de febrero de 2008, señaló: *“1º. Que como es hoy bien sabido, desde que la más actual doctrina penal comenzó a asentar el juicio de reproche punitivo en la necesaria e ineludible superación del principio de inocencia forma aún más avanzada del clásico in dubio pro reo los jueces han debido valerse de una regla de general*

aplicación cada vez que han creído estar en el deber de castigar. Según esa regla, nadie puede ser condenado sino cuando: a) se haya rendido prueba en el procedimiento incoado al efecto, b) se la haya producido con sujeción a las garantías del debido proceso, c) sea objetivamente incriminatoria, d) se la aprecie conforme a los paradigmas de la sana lógica y la experiencia, y e) produzca en el juzgador la convicción de culpabilidad”. Luego, la Corte analiza la prueba rendida en la causa, concluyendo que la principal prueba, consistente en la actuación de un agente encubierto que indujo al imputado a la comisión del delito no es legítima ni sirve para destruir la presunción de inocencia. “14º. Que lo expuesto conduce a la inexorable conclusión que no confluyen en la especie las condiciones indispensables para torcer el principio de inocencia que ampara a los acusados”.

#### 6.4 Acerca de la relación de la presunción de inocencia con la exigencia de justificar la apreciación de la prueba en el fallo

La Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia rol 1149 – 2009, de 10 de agosto de 2009, sostuvo que la necesidad que tiene el juez de justificar la forma en que la prueba rendida le ha permitido dar por acreditados ciertos hechos se relaciona directamente con la garantía de la presunción de inocencia. En efecto, señaló la Corte que el razonamiento que efectúa el juez acerca de los hechos de la causa sirve para determinar si se logra o no destruir la presunción de inocencia que existe en beneficio del imputado. Es por este que se exige que dicho razonamiento sea claro, lógico y consistente. Así, declaró: “TERCERO: Que la apreciación de la prueba en los términos exigidos por el legislador se vincula con la garantía del debido proceso, pues impone al sentenciador la obligación de reproducir el razonamiento que ha generado la convicción no sólo en cuanto a los hechos sino también en relación a los elementos de prueba que permiten arribar a ella, lo que no se satisface con la simple transcripción de las probanzas consideradas para ello, por cuanto el razonamiento acerca de los hechos en la sentencia condenatoria, que en definitiva desvirtúa la presunción de inocencia del imputado, ha de hacerse mediante un proceso intelectual claro, lógico y coherente. La labor jurisdiccional ha de ser explicitada en el desarrollo mismo del fallo, garantía que permite descartar conductas arbitrarias del juzgador”.

#### 6.5 Acerca de la renuncia de la Presunción de Inocencia

Ciertos precedentes han identificado en el artículo 395 del Código Procesal Penal, que regula

la admisión de responsabilidad en el procedimiento simplificado, la consagración legal de la posibilidad del imputado de renunciar a la presunción de inocencia y al juicio previo, destacando el rol de velar porque dicha renuncia sea un acto libre, consciente e informado, que corresponde en estos casos al Juzgado de Garantía. Ha explicado esta institución el 7 Juzgado de Garantía de Santiago, en sentencia RUC 0500241516-1, de 2 de julio de 2005, señalando: “(6º)... Pero más allá del problema normativo es necesario referirse a la naturaleza de la admisión de responsabilidad del artículo 395. Como bien es sabido, esa posibilidad tiene que ver con lo que podríamos denominar un procedimiento de autoincriminación reglada, en que el legislador permitió que un imputado, en pleno conocimiento de sus derechos, renunciara a la presunción de inocencia y al juicio previo en el cual ésta debe ser desvirtuada más allá de toda duda razonable. La consecuencia irreductible que subyace a la renuncia de ese derecho radica en que se dispensa, por una parte, al Ministerio Público de la necesidad de acreditar con sus pruebas los presupuestos fácticos de la imputación en un juicio. Por otra parte, y esto es especialmente relevante, la admisión de responsabilidad del imputado dispensa al tribunal de la necesidad de motivar fácticamente la sentencia para dar por establecidos los hechos del requerimiento, no siendo aplicable en este caso las exigencias que en esa materia contempla el Código Procesal Penal para la sentencia en un juicio oral. Esto resulta de suyo evidente: la ponderación y valoración de pruebas no puede sino verificarse en un escenario en el que éstas han debido rendirse. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, esto tiene una explicación bastante sencilla: en los procedimientos de auto incriminación reglada –como el procedimiento simplificado con admisión de responsabilidad–, el núcleo central de la función jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede en un juicio oral contradictorio con prueba, tiene un carácter esencialmente cautelar y sólo marginalmente adjudicataria. En consecuencia, la atención central del juez está dirigida a cautelar la voluntariedad de la renuncia que hace el imputado al juicio oral simplificado mediante la admisión de responsabilidad o, si se quiere, de la autoincriminación que efectúa con relación al acto de imputación formal del Ministerio Público. De ahí que, en sentido inverso, esa jurisdicción cautelar resulte bastante marginal en el contexto de un juicio oral en el que se controvierte la imputación fáctica, pues allí lo que prima es la función netamente adjudicataria en todo su esplendor. Sin embargo, en el caso que nos ocupa la función adjudicataria el tribunal en estricto rigor la ejerce de manera muy residual, quedando –en principio– al margen de la misma el control de plausibilidad de los hechos materia del requerimiento. ¿Qué queda de la función adjudicataria en este procedimiento, entonces? Ésta queda reducida, básicamente, a dos aspectos: primero, a la posibilidad de que esos hechos no sean constitutivos de delito o que tengan una calificación o un alcance jurídico distinto

*al que pretende el Ministerio Público (control de legalidad en sentido garantístico, lo que permite incluso la posibilidad de absolver a un imputado que ha admitido su responsabilidad en los hechos); y, segundo, a la decisión en torno a la pena que deberá imponerse (lo que evidentemente permite que la jurisdicción adjudicataria abarque tanto cuestiones fácticas como jurídicas)”.*

En este mismo sentido el Juzgado de Garantía de Santiago ha señalado, en sentencia RUC N° 0700281113-2, de 15 de abril de 2007: *“Quinto: Que resulta innecesario siquiera reseñar los antecedentes que obrarían en la carpeta del señor fiscal, toda vez que el artículo 395 del Código Procesal Penal autoriza al tribunal para dictar sentencia de inmediato luego de que el imputado hubiere admitido responsabilidad en los hechos a que se refiere el requerimiento, lo que supone por un lado el pleno conocimiento de su parte del sustrato fáctico de la imputación y de los elementos que la fundan y por otro, de su derecho al juicio oral, con las consiguientes facultades normativas de controvertir los fundamentos de la imputación y presentar prueba de descargo. En consecuencia, es en esta fase del procedimiento que el juez de garantía debe ejercer lo central de su rol institucional, pues debe cautelar que la manifestación de voluntad del imputado constituya un acto consciente e informado. De lo que se sigue que, al haberse válidamente renunciado al juicio oral, se ha liberado al juez de garantía de la carga de verificar la exacta forma de ocurrencia de los hechos contenidos en el requerimiento y su fundamentación probatoria, limitándose a ponderarlos tal cual fueron presentados. Así, una vez cauteladas las garantías del imputado, dentro del ámbito delimitado por el requerimiento y la admisión, el juez de garantía ejerce sus funciones jurisdiccionales, ponderando los antecedentes de la investigación con criterios de plausibilidad fáctica y de adecuación normativa”.*

## **7. RESULTADOS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.**

A diez años de la vigencia del Código Procesal Penal, las consideraciones que pueden formularse son infinitas. El impacto de la reforma procesal penal es inconmensurable y sus positivos resultados se aprecian en diversos planos.



### *7.1 Algunos calificativos generales*

Partamos con algunas apreciaciones básicas, comunes y generalmente reconocidas acerca de la operación del sistema. La respuesta penal es hoy plural, de mayor cobertura y más rápida. La pluralidad de respuestas tiene la inmensa ventaja de representar, en la mayoría de los casos, una forma de solución del conflicto más cercana y más proporcionada y ajustada a las cualidades del conflicto y a las necesidades de los intervinientes. Objetivamente los casos penales tienen una duración menor que aquellos juzgados bajo la vigencia del Código de Procedimiento Penal. Los procedimientos más idóneos y la oralidad unida a la concentración han generado procesos más breves y decisiones más oportunas. Todo lo dicho tiene, obviamente, un efecto muy positivo en la aplicación del derecho penal sustantivo, en la vigencia efectiva de aquellas normas que establecen las prohibiciones, fijan los presupuestos de la responsabilidad penal y tipifican las sanciones aplicables a quienes incurrir en ellas.

### *7.2 Interacción de instituciones*

De relieve resulta también la interacción de diversas instituciones con responsabilidad en la aplicación de las normas de derecho penal.

Nuestra convicción es que la vigencia del Código Procesal Penal ha tenido, antes que nada, la virtud de poner al juez en su sitio, en una posición externa a los sujetos de la causa y situado super partes, es decir, en las mejores condiciones jurídicas para resolver, de acuerdo a la ley y sujetos sólo a la ley, cual de las soluciones al conflicto que se le proponen es verdadera y cual es falsa. Pero, también, las nuevas instituciones han promovido la existencia de unos jueces con mayor sensibilidad frente a las normas procesales y a su sentido de garantías del justiciable en y ante el enjuiciamiento. Junto con poner de relieve la figura del juez, con cuidar y resguardar su ejercicio exclusivo de la potestad jurisdiccional, el Código Procesal Penal ha hecho del juez un garante de la justicia del proceso y de la justicia de la decisión. A partir de la aplicación de la ley procesal penal y de su estudio se ha acrecentado el aprecio por las instituciones procesales y la cultura jurídica nacional muestra cierto avance hacia una mayor consideración de las normas del proceso. Pareciera haberse comenzado a establecer de modo general y cada vez de manera más perfecta, un conjunto de estándares mínimos que debe cumplir nuestro proceso penal para

asegurar que en nuestro Estado de Derecho la discusión y aplicación de sanciones penales se realice en un ambiente de razonabilidad y justicia.

De no menor trascendencia resulta la operación del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública. La existencia de un órgano perseguidor profesional y autónomo, capaz de llevar adelante la persecución penal pública con eficacia efectiva y perceptible, además con relevancia en la determinación de la política criminal, ha sido un paso trascendental en la historia jurídica nacional. El Ministerio Público no sólo ha resuelto los endémicos problemas de la investigación del delito sino que ha generado en la sociedad confianza en su capacidad para esclarecer los delitos y requerir la aplicación de las sanciones.

Al mismo tiempo, la Defensoría Penal Pública ha abierto paso a un ministerio público de defensa que, con celo profesional, ha proporcionado defensa jurídica, con estándares antes desconocidos, a quienes carecen de abogado y ha dotado de dignidad a la defensa de los imputados, haciendo realidad aquello de que “la tutela de los inocentes y la refutación de las pruebas de culpabilidad constituyen funciones de interés no menos público que la de castigo de los culpables y recolección de las pruebas de cargo”.<sup>16</sup>

### *7.3 La riqueza de la presunción de inocencia como paradigma de la reforma procesal penal*

Finalmente, consideramos que es precisamente la vigencia de la presunción de inocencia y de sus múltiples repercusiones uno de los factores claves para explicar el significativo avance en el modo en que hoy se enjuicia en Chile en el ámbito penal. Más allá de las naturales complejidades y dificultades que genera la aplicación de la ley, es lo cierto que la información específica y clara al imputado de los hechos que se le imputan, su asistencia por un abogado desde los actos iniciales de investigación, su relación directa con los fiscales, los cuidados que la ley prevé cuando ha sido privado de libertad, su derecho a prestar declaración en cualquier momento del procedimiento como un medio de defensa, su derecho a proponer diligencias al fiscal, la posibilidad de controlar judicialmente una investigación antes de su judicialización, la garantía de la formalización de la investigación, el carácter excepcional de las medidas cautelares y su provisionalidad, el carácter de última ratio de la prisión preventiva, su sustituibilidad

<sup>16</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*, Ed. Trotta, Madrid 1997, pág. 583

y su revisión de oficio, la cautela de garantías, la posibilidad de requerir la apertura de la investigación y de fiscalizar con ella la vigencia del principio de objetividad de actuación de los fiscales, las garantías para la preparación del juicio, los principios del juicio oral, su presencia ininterrumpida y la de los jueces y del ministerio público durante el juicio oral, y el derecho del acusado a la última palabra, configuran una realidad jurídica de respeto al imputado y al acusado, de reconocimiento de su dignidad y en definitiva, de su condición de inocente.

Las instituciones y fórmulas procesales señaladas aseguran al imputado y al acusado un efectivo trato de inocente. Convertido en sujeto de derechos, nuestro orden jurídico trata al imputado de la misma manera que trata a un inocente y la coerción procesal que debe desplegar en su contra es sólo aquella que excepcionalmente autoriza la ley. No se le impone carga alguna de probar su inocencia y ni la duda ni la probabilidad son suficientes para fundar su condena. La dignidad de la persona enjuiciada resulta así reconocida, como nunca antes en nuestro proceso penal, y el estado de inocencia efectivamente logrado.

Con el Código Procesal Penal nació en el proceso penal chileno la presunción de inocencia.

Nos parece que esto debe resaltarse a diez años de la vigencia del Código Procesal Penal. Se ha tomado un buen camino que enriquece nuestro orden jurídico y que merece ser continuado con persistencia y prolijidad. Se ha demostrado, también, que somos capaces de reformar y de mejorar, que podemos traer a nuestro medio las instituciones que otros órdenes han puesto en práctica en aras de la libertad y de la seguridad individual y beneficiar con ellas a nuestros conciudadanos.

En fin, tal es el fruto de nuestros jueces, nuestros abogados, fiscales, defensores y académicos. Al fin del día son estos operadores los responsables del buen estado de las cosas; a ellos se debe reconocer su esfuerzo y a ellos demandar nuevas mejoras. Una vez más queda de manifiesto aquello que enseña la experiencia en orden a que “ninguna garantía jurídica puede sostenerse exclusivamente sobre las normas; que ningún derecho fundamental puede sobrevivir concretamente sin el apoyo de la lucha por su realización por parte de quien es su titular y de la solidaridad con ella de fuerzas políticas y sociales; que, en suma, un sistema jurídico, incluso técnicamente perfecto, no puede por sí solo garantizar nada”.<sup>17</sup>

17 Ferrajoli, Luigi, ob. cit., pág. 942



*Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de La Serena – Juzgado de Garantía de La Serena, diseño del arquitecto Cristián Fernández Cox, Premio Nacional de Arquitectura.*

*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



*Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Temuco – Juzgado de Garantía de Temuco, diseño del arquitecto Mario Perez de Arce, Premio Nacional de Arquitectura.*

# “APORTES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL AL PROCESO DE CAMBIO EN EL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL CHILENO”

*Javiera Blanco Suárez<sup>1</sup>*

*Este artículo revisa y analiza la experiencia y contribución de Fundación Paz Ciudadana -como actor clave de la sociedad civil- en el proceso, implementación y evaluación de la Reforma Procesal Penal en Chile a través del desarrollo de un sistema de simulación, análisis costo-beneficio, participación en el proyecto de creación del Ministerio Público y en las comisiones tanto de evaluación como de seguimiento de esta Reforma. Asimismo, contribuye a generar un análisis crítico de aquellas materias que aún pendientes, inciden negativamente en el logro de mejores indicadores para el sistema de enjuiciamiento criminal chileno. Sin embargo, el artículo también da cuenta que el proceso de Reforma ha alcanzado una serie de logros y de buenos indicadores que le permiten alzarse como una experiencia exitosa de implementación de Reforma en la región.*

---

1 Javiera Blanco Suárez es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Diplomada en Metodología de la Investigación de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y Diplomada en Reforma Procesal Penal, Juicio Oral y Litigación de la Universidad Diego Portales. Fue Subsecretaria de Carabineros y hoy ejerce como Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana.

### *a) Inicios de un proceso de cambio*

A principios de la década de los años noventa se comenzó a generar un debate en torno a la necesidad de replantear el sistema de enjuiciamiento criminal inquisitivo que hasta entonces imperaba en el país, por considerar que éste era ineficiente y burocrático, además de no cumplir las garantías constitucionales del debido proceso, ni satisfacer las exigencias de un Estado democrático y moderno. Fundación Paz Ciudadana junto a instituciones como la Corporación de Promoción Universitaria y la Universidad Diego Portales lideraron en aquel entonces los primeros debates. Así, desde la sociedad civil se planteó la necesidad de avanzar en una materia que a todas luces impactaba fuertemente en un tema que comenzaba a alzarse como una temática de preocupación: la seguridad ciudadana.

La Reforma Procesal Penal vino a incorporar una serie de cambios que se hacían necesarios de alcanzar, específicamente vinculados a la modernización del sistema de administración de justicia, que implicaban la separación de las funciones de investigar, acusar y juzgar, la sustitución del sistema inquisitivo escrito por uno acusatorio, oral, y adversarial, la inmediatez en la rendición de la prueba y desarrollo del juicio, la mayor eficiencia en la utilización de los recursos por medio de la incorporación de la figura del administrador del tribunal, la diversificación de la respuesta procesal penal atendida la gravedad del delito, la incorporación de mecanismos de salidas tempranas como las facultades discrecionales del Ministerio Público (archivo provisional, facultad de no iniciar la investigación y principio de oportunidad) y las salidas alternativas (acuerdo reparatorio y suspensión condicional del procedimiento) y la creación de la Defensoría Penal Pública para proporcionar defensa penal a todos los imputados. Adicionalmente, la implementación gradual del sistema a partir de diciembre del año 2000 permitió generar aprendizajes y corregir oportunamente el modelo, en cada una de las regiones donde ésta iba instalándose. Tan certera resultó ser la iniciativa, que hoy se evidencian serias deficiencias en los procesos de cambios –en el marco de otras legislaciones como tribunales de familia por ejemplo- donde la iniciación sin gradualidad del nuevo sistema, no permitió generar reales oportunidades de ajustes, amplificándose y masificándose muchos de los errores o falencias que se registraban en su aplicación.

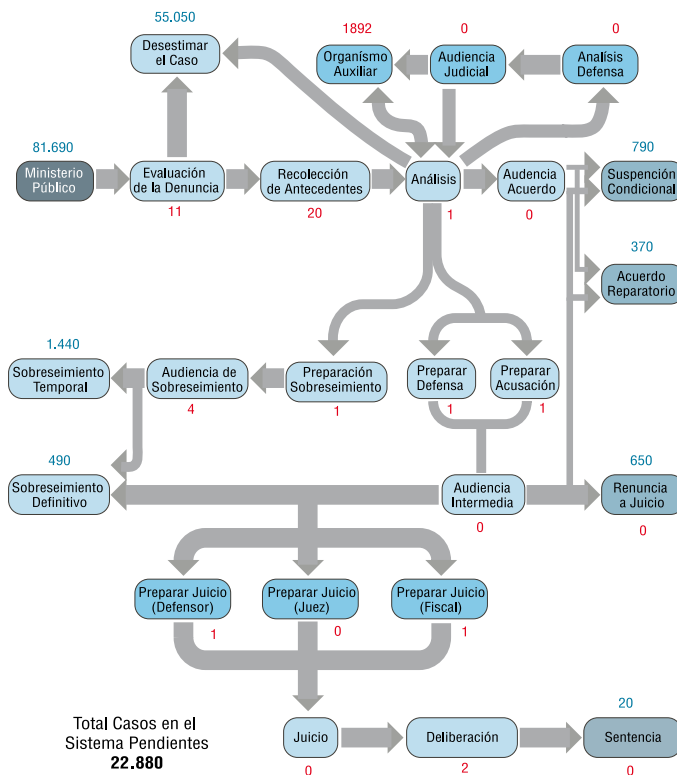
Desde estas primeras etapas, Paz Ciudadana ha aportado con su visión y trabajo para asegurar un impacto real de la Reforma en el logro de estándares adecuados de persecución, y en el logro de mejores niveles de seguridad. Específicamente, la institución ha participado a lo largo de los años de existencia de este proceso de cambio, en el desarrollo de un sistema de simulación, análisis costo-beneficio, proyecto de creación del Ministerio Público y participación en

comisiones de evaluación y seguimiento.

La simulación del nuevo sistema constituyó una muy buena práctica al lograr dimensionar las cargas de trabajo y, conjuntamente, los recursos involucrados que traería aparejada una modificación de esta envergadura. Permitió, adicionalmente, estimar de manera realista los alcances y limitaciones que podrían esperarse en términos de mayor productividad y celeridad del sistema, evitando con ello generar expectativas que no pudieran cumplirse y pusieran en jaque la futura implantación y extensión de esta Reforma.

### Cuadro N°1

#### Esquema simulación Reforma Procesal Penal



Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 1997

Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 1997



Puntualmente, el trabajo desarrollado por Fundación permitió tener una aproximación más científica para efectos de determinar la cantidad de personas que se necesitaban en el nuevo sistema para sustentar un nivel de producto definido con el 11% de causas pendientes, así como asignar probabilidad de ocurrencia y tiempo promedio de duración de cada etapa. El ejercicio permitió también determinar la combinación óptima de jueces, fiscales y defensores que diera luces acerca de la cantidad de personal de apoyo, equipamiento e infraestructura que se requería para un óptimo funcionamiento del sistema.

De esta manera, el proceso de desarrollo de la Reforma en el ámbito procesal penal, tuvo componentes inéditos hasta entonces en los cambios impulsados de estas áreas, cual fue incorporar no solo instituciones de la sociedad civil en su desarrollo y propuesta, sino además disciplinas complementarias, las que justamente permitieron incorporar esta mirada de diseño, flujos y racionalización de los recursos.

### *b) Los procesos de información*

El levantamiento de información cualitativa y cuantitativa se consideró parte fundamental en este proceso de cambio. Junto con dar cumplimiento a una norma básica relativa a la necesaria transparencia que debía acompañar estos procesos de cambios institucionales y culturales que involucraban además una asignación presupuestaria importante, surgió la imperiosa necesidad de dar respuesta a la serie de inquietudes e interpretaciones que rodearon los primeros años de implementación de la Reforma en nuestro país. En efecto, uno de los principales beneficios de la generación y entrega de información oportuna dice relación justamente con la adecuación y ajuste de las expectativas sociales que puedan esbozarse en torno a grandes cambios, como lo fue el cambio del sistema de enjuiciamiento criminal. Su inexistencia produce confusión acerca de si el nuevo sistema y sus instituciones están alcanzando o no los niveles de desempeño para los cuales fueron diseñados.

Con este sentido, Fundación Paz Ciudadana se encargó y preocupó de generar, desde sus primeras etapas, información -especialmente a partir de las encuestas de victimización que desarrolló junto a Adimark- y realizar análisis claros y oportunos que permitieran establecer avances y desafíos de la Reforma, de acuerdo a los resultados que se iban evidenciando. Sin embargo, para el logro de lo anterior, era necesario también que esta información fluyera inicialmente desde las instituciones responsables y participantes del proceso de cambio, de modo que -una vez accesibles a la ciudadanía- dieran paso a los eventuales análisis que enriquecieran

el debate. Principalmente se esperó que en este ámbito los actores claves del proceso de Reforma - Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Gendarmería y Poder Ejecutivo- establecieran en este ámbito claros procedimientos de acceso a la información, así como claridad en la finalidad de la misma, ya de lo contrario pueden tenerse grandes bases de datos sin utilidad alguna. Hoy, este tema sigue constituyendo uno de los nudos más críticos del sistema, y dentro de éste –principalmente- la creación de una base de datos unificada que permita generar consensos en torno a materias tan básicas como lo es la homologación de las categorías de ingresos.

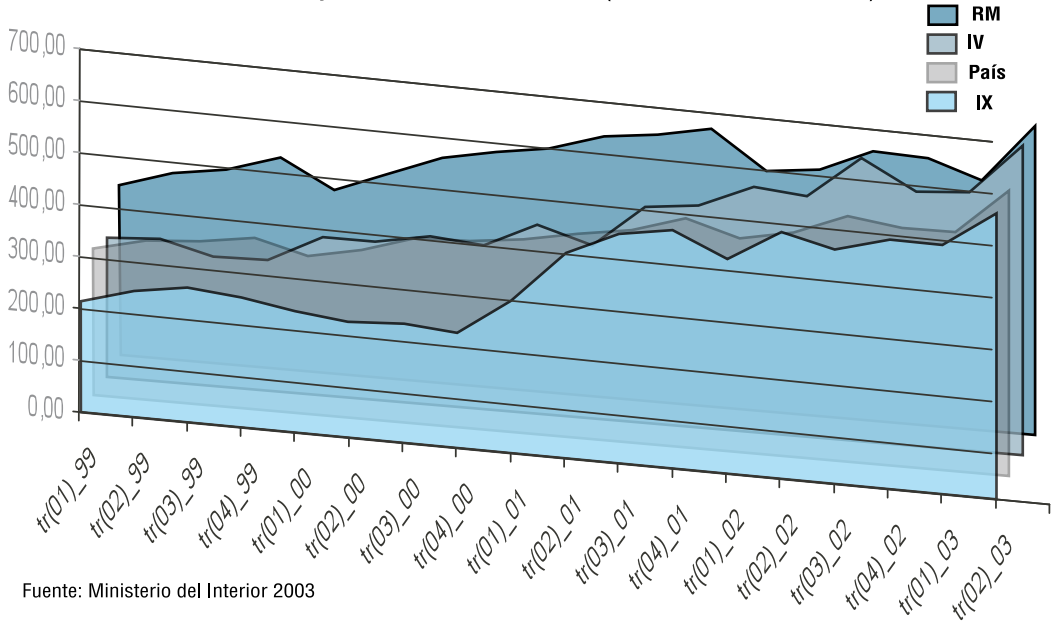
Sin esta información o, por el contrario, sin una claridad respecto de su finalidad, pueden generarse, como en los hechos ocurrió durante los primeros meses de implementación del proceso de Reforma, erróneas interpretaciones respecto de los alcances o resultados del proceso de modernización del sistema de enjuiciamiento criminal. Fue así, como durante las primeras etapas de esta implementación gradual, amplio fue el debate generado en torno a los impactos negativos que este proceso de Reforma estaría teniendo respecto de la criminalidad. Así, se señalaba que la aplicación del nuevo modelo procesal penal estaría incidiendo en los aumentos de la cantidad de delitos cometidos. La razón de una aseveración de esta naturaleza, y que en su minuto alcanzó ecos importantes, estuvo justamente en la errada interpretación de la información.

Efectivamente, en estos años se evidenció un aumento de las denuncias en las comunas y regiones donde se había iniciado la implementación de la Reforma, específicamente, las regiones IV y IX. Una de las explicaciones –alejada de aquella que imputaba a la Reforma efectos negativos en relación con la criminalidad- apuntaba a la modificación en los sistemas de registros policiales que se habrían realizado producto de la Reforma. Un ejemplo de lo anterior se observó en relación con el ingreso de los casos de detención por flagrancia, que finalmente por la gravedad del delito ameritaban solo citación. Así, bajo la Reforma ingresarían al sistema de ingreso de denuncias, a diferencia de lo que ocurría bajo el antiguo sistema en que quedaban catalogadas policialmente como aprehensiones. Como resultado, se constataban aumentos de denuncias y disminución de las aprehensiones.

Otra de las explicaciones apuntaba al comportamiento generalizado de las estadísticas de denuncias. Los datos arrojaban aumentos de las denuncias tanto en regiones con o sin Reforma, por lo que esta variable no podía ser la explicación, sino más bien un proceso de aumento delictivo generalizado del cual estas regiones eran parte.

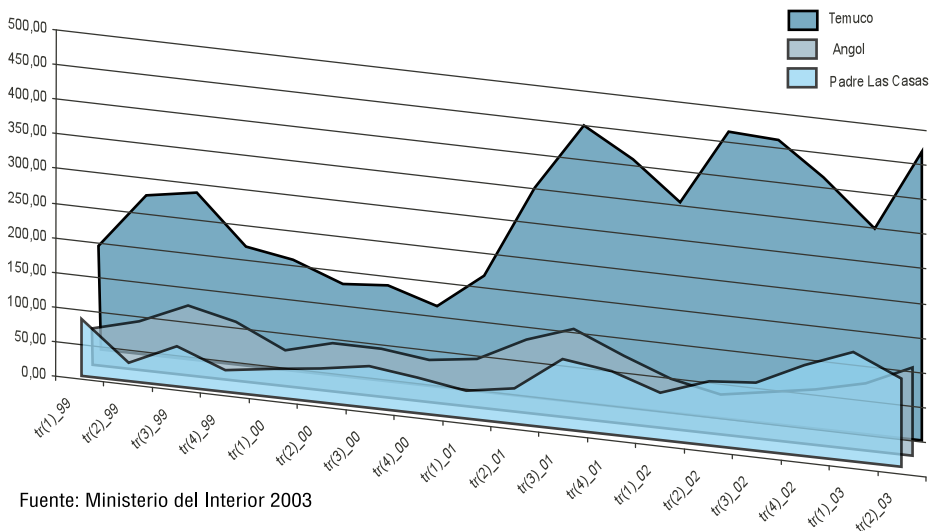
### Gráfico N° 1

Tasa denuncia delitos mayor connotación social (c/100.000 habitantes)



### Gráfico n°2

Tasa denuncia delitos mayor connotación social (c/100.000 habitantes)



En el Gráfico n°1 se puede observar claramente cómo el proceso de aumento de denuncias fue un fenómeno generalizado en estos primeros años de implementación (específicamente año 2003) en las regiones con Reforma (IV y IX regiones) como sin Reforma (Región Metropolitana). También se aprecia –a partir del gráfico n°2- que este fenómeno se manifestó como tendencia a través de los años en las diferentes comunas de las regiones con Reforma, aunque no de manera pareja para todos los trimestres, los que subían y bajaban sin un claro patrón.

## Cuadro n°2

% Hogares en que un miembro ha sido víctima en los últimos 6 meses

	May-01	Oct-01	Jun-02	May-02	Jun-03	Dif jun 03- Nov 02
País	31,1	30,6	34,7	36,9	38,2	1,3
Arica	27,6	28,2	28,0	28,6	37,0	8,3
Iquique	27,8	30,6	36,3	42,6	45,1	2,5
Antofagasta	29,8	31,5	33,3	44,4	42,1	2,3
Copiapó					48,0	
La Serena	26,6	33,0	36,0	34,8	38,8	4,0
Viña del Mar	34,7	28,5	35,1	32,4	40,1	7,7
Valparaíso	33,8	29,7	29,6	39,8	38,8	-1,0
Gran Santiago	33,9	32,7	36,4	36,9	38,9	2,0
Rancagua	32,8	29,8	36,5	39,8	39,1	-0,7
Talca	24,4	27,6	33,7	43,7	45,0	1,3
Concepción	23,7	27,9	31,8	36,9	34,9	-2,0
Temuco	26,5	30,9	41,9	47,9	39,4	8,5
Valdivia	24,9	25,5	28,4	34,2	38,2	4,0
Puerto Montt	18,1	19,2	29,1	27,9	35,9	8,0
Osorno	21,3	22,4	23,3	27,0	25,3	-1,7
Punta Arenas	19,7	16,9	20,0	22,0	23,1	1,1

Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark. Junio 2003

En el cuadro n°2, las comunas en rojo, que corresponden a aquellas con Reforma, tampoco fueron consistentes en sus tendencias a partir de los datos de la encuesta de victimización realizada por Paz Ciudadana y Adimark, que en esta época era el único instrumento de esta naturaleza y que permitía evidenciar con mayor veracidad la real dimensión de la criminalidad.<sup>2</sup> Tal como se aprecia en el cuadro mencionado, mientras en comunas con Reforma como Arica aumentó la victimización por delitos contra la propiedad en 8%, que es lo que principalmente mide esta encuesta<sup>3</sup>, en otras comunas como Antofagasta, también con Reforma, disminuyó en 2%. En este contexto, no era posible ser concluyente.

Finalmente, otra de las explicaciones en torno a los comportamientos de aumento de las aprehensiones, estuvo dada por la comisión constituida por el Ministerio de justicia el año 2001 para efectos de evaluar la puesta en marcha de la reforma, la que señaló en su informe: “En cuanto a las aprehensiones, si bien estas registran una variación de mayor significación, disminuyendo en 26%, no es posible sacar conclusiones respecto a las consecuencias que en ello pudo haber tenido la reforma, ...ya que ella coincidió con la entrada en vigencia de la Ley 19.708 que elimina las detenciones por consumo de alcohol en la vía pública y ebriedad simple”.<sup>4</sup>

En esta misma línea, Paz Ciudadana decide apoyar el proceso de realización del primer Anuario Estadístico Interinstitucional de la Reforma, que impulsado por la Comisión de Coordinación de la Reforma, integró a equipos técnicos del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, Gendarmería y ambas policías, solicitando a la Fundación que apoyara el proceso de elaboración y análisis para la consecución del objetivo propuesto<sup>5</sup>. La importancia de este Anuario radicó en ser el primer esfuerzo por dar a conocer los resultados del sistema a través de la difusión de la información contenida en los sistemas de registros de los actores, entre ellos: términos facultativos, términos aplicados según tipo de procedimiento, audiencias realizadas según tipo de delito y etapa de implementación, entre otras variables.

---

2 En estos instrumentos la limitante de la cifra negra no existe, aunque bien pueden existir otras limitaciones relativas a los grados de representación según márgenes de error y a la no universalización en la tenencia de teléfonos cuando la encuesta es levantada por esta vía. De todos modos, internacionalmente se considera que las encuestas de victimización son los instrumentos más fidedignos para medir criminalidad.

3 El Índice Paz Ciudadana Adimark pregunta respecto de robo o intento de robo con y sin violencia dentro y fuera del hogar.

4 Informe comisión de evaluación, Santiago, octubre del año 2001

5 La Fundación participó de los ejercicios de recopilación de información en formato de Anuarios, los años 2002, 2003 y 2004.

El Anuario 2002, permitió conocer la demanda real que existía por justicia penal en las regiones que hasta entonces se habían incorporado al proceso de cambio (IV; IX; II; III y VII). Tal como lo señala el propio prólogo del texto “De esta manera se resume, a través de datos estadísticos consolidados, los flujos de causas que se inician con su ingreso a través de las fiscalías locales y las policías de Carabineros y de Investigaciones de Chile y que concluyen en términos facultativos del Ministerio Público, términos en procedimiento simplificado, términos en procedimiento ordinario, sentencias en procedimiento ordinario y sentencias en juicio oral”. Este esfuerzo incluso determinó la homologación de categorías penales entre las instituciones, en 17 grupos consensuados.

No obstante la serie de esfuerzos realizados en estas materias aún resta por lograr una real homologación de los sistemas de clasificación delictual, y establecer un sistema de registro unificado que habilite el seguimiento de las causas en sus distintas etapas y en su paso por las instituciones involucradas en los procesos de enjuiciamiento (Ministerio Público, Defensoría Nacional, Tribunales, policías, etc.). Cabe señalar que en este punto nuestro país ha realizado ya cuatro intentos por lograr un sistema unificado de estadísticas delictuales: en el año 1997 la Fundación Paz Ciudadana entregó formalmente al gobierno de la época un informe acerca del nuevo Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED) preparado de manera conjunta entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Paz Ciudadana. Se trataba de un sistema de registro de información delictual que integraba la información sobre delincuencia producida y recogida en formato uniforme por las policías, el proceso judicial y el sector penitenciario.

Luego, el año 2007 se intenta dar forma a la implementación de un Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM) para el control del delito, que contuviera información de todas las instituciones relacionadas con la seguridad pública. Finalmente, este año 2010 se ha anunciado la creación de un centro estratégico de análisis delictivo (CEAD) que administre un banco unificado de datos delictivos.

### *c) La necesaria evaluación del sistema*

La creación de instancias de evaluación del proceso de reforma durante los años 2001 y 2003 –integradas por académicos y expertos vinculados al proyecto, entre los cuales Paz Ciudadana estuvo presente<sup>6</sup>– ha permitido dar curso a modificaciones legales y operativas, sin las cuales

6 La comisión de expertos convocada para evaluar la marcha de la Reforma el año 2001 fue integrada por Carlos Valdivieso en su calidad de gerente general de la Fundación Paz Ciudadana; posteriormente, el año 2003, Gonzalo Vargas integra la nueva comisión evaluadora de la Reforma como director ejecutivo de la entidad.

el sistema podría haber evidenciado fallas importantes que echaran por tierra alguno de los planteamientos básicos que con ella querían alcanzarse. En definitiva, la importancia de las evaluaciones radica justamente en la necesidad de entregar y difundir radiografías y estados diagnósticos del funcionamiento general de la reforma y del proceso de instalación, y así efectuar recomendaciones de mejoramiento y traspasos de experiencias positivas del sistema.

La primera comisión de evaluación del sistema se constituyó el año 2001<sup>7</sup> destacando lo exitoso del proceso hasta entonces implementado en el país, dando cuenta que procesos similares en otros países no habían logrado implementar siquiera los elementos más básicos de estos procesos como lo es la oralidad. Se destacó por la comisión que las instituciones habían logrado en los primeros meses un buen funcionamiento general y, por sobre todo, demostrar las nuevas cualidades de ser más transparente y ágil en sus procesos. No obstante esta apreciación general positiva, sí existían limitaciones y falencias que debían ser rápidamente superadas antes de implementarse en nuevas regiones, más extensas.

Entre ellas estaba la de mantener evaluaciones periódicas tanto de las propias instituciones como una general del sistema. En este sentido se hacía alusión a la necesidad de funcionamiento periódico por parte de la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, que había sido establecida en los artículos transitorios de ley de que modificó el Código Orgánico de Tribunales (art.6 de la ley 19.665). Justamente en el texto del informe se establecía que “uno de los problemas que ha debido enfrentar esta comisión y que ha afectado su capacidad operativa es la ausencia de una secretaria ejecutiva propia”. Hoy, este tema sigue vigente. La comisión en comento creada de manera transitoria, tendría una existencia de 5 años, expirando justamente en junio de 2010. Sin embargo, durante los últimos 3 años de existencia no se registró sesión alguna en torno a ella, salvo a partir de este año donde ha retomado actividades, y el Ejecutivo ha presentado un nuevo proyecto de ley que busca justamente darle existencia permanente.<sup>8</sup>

7 Las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado por la Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal del año 2001 se plasmaron en un informe entregado a quien convocara este grupo de trabajo, el Ministro de Justicia de la época, señor José Antonio Gómez. La Comisión ese año estuvo conformada por Rafael Blanco, asesor del Ministro de Justicia; Cristián Riego, investigador de la Universidad Diego Portales; Carlos Valdivieso, Gerente de Fundación Paz Ciudadana, y Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Los integrantes de la comisión levantaron información primaria para realizar este estudio a partir de visitas a las dos regiones donde se implementaba inicialmente este proceso de cambio, así como a partir de entrevistas a actores claves y acceso a estadísticas del funcionamiento del sistema.

8 El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo pretende instaurar permanentemente la comisión, que estará integrada por el Ministro de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional, la Defensora Nacional, el Presidente del Colegio de Abogados y la Subsecretaría de Justicia que actuará como secretaria ejecutiva. Además,

La viabilidad de esta comisión es un elemento clave, no solo para haber asegurado el éxito de los primeros años, sino para hacer realidad el principio de coordinación y de facilitación de las operaciones conjuntas que inevitablemente acompañarán el proceso de Reforma a lo largo de su existencia y, sin las cuales muchas veces se recurre -como elemento único de solución- a modificaciones legales que traen aparejados tiempos bastantes más prolongados para su materialización. En dicho contexto es posible mencionar que, parte de las observaciones que ya el año 2001 realizó la comisión de evaluación, siguen hoy plenamente vigentes, señalando textualmente en su informe que “muchos de los problemas detectados serían perfectamente solucionables con una mejor, más constante y sustantiva coordinación interinstitucional, principalmente al nivel operativo. Pudimos percatarnos que muchas de aquellas quejas vertidas de una institución a otra provenían nada más que de una ausencia de diálogo, pues no existían realmente diferencias sustantivas entre ellas y, es más, había amplia voluntad por generar acuerdos o estrategias comunes que permitieran solucionarlas”.

También en este primer informe se hacía alusión a la necesidad de generar ciertas modificaciones en el ámbito legal. Entre ellas, principalmente las que se referían a hacer más eficaces y simples los procedimientos establecidos para delitos menores (monitorios y simplificados) e incorporar incentivos para el uso del procedimiento abreviado.

Gran parte de estas propuestas de la comisión de expertos, así como las de la siguiente comisión evaluadora del año 2003, que se verán a continuación, fueron recogidas por leyes modificatorias de ley procesal penal<sup>9</sup>. Este efecto era justamente el que pretendía generarse con la implementación gradual de la Reforma, esto es, el temprano ajuste de los procesos previa incorporación masiva de causas. Así, por ejemplo, en el caso del procedimiento simplificado, modificado a partir de la ley 20.074, se pretendía evitar que éste se transformara en un formato de juicio oral ante juez de garantía, para lo cual se modificó su estructura en el sentido de permitir su sustanciación en dos audiencias separadas. La primera para presentar el requerimiento por el fiscal, teniendo incluso la posibilidad de llegar a acuerdo reparatorio o suspensión condicional del procedimiento, o habiendo reconocimiento de responsabilidad se pudiera dictar sentencia, alternativas no previstas inicialmente. Por su parte la única modificación aprobada para el procedimiento monitorio se hizo el año 2001 -a partir de la ley 19.762- que permitió, tal como ya lo habían adelantado los miembros de la comisión de expertos como una debilidad, la

---

se podrán citar otras autoridades e instituciones relacionadas con la materia. Esta comisión se reunirá cada dos meses. También prevé la creación de comisiones regionales integradas por el Secretario Regional Ministerial de Justicia, el presidente de la Corte de Apelaciones, el Fiscal Regional, el Defensor Regional y el presidente del Colegio de Abogados.

9 Leyes 19.789, 19.942, 20.074, 20.253.



posibilidad de aplicar este formato no solo cuando la pena asignada por ley fuera multa, sino también cuando la solicitada por el fiscal lo fuera.

Otra de las materias que logró gran impacto a partir de estas evaluaciones tuvo que ver con la revisión de las facultades policiales. La primera de ellas, el año 2002, estableció la posibilidad de detener por flagrancia algunos casos de faltas, especialmente de delitos contra la propiedad; también se permitió en el contexto de un control de identidad, el proceder a exámenes de vestimentas, equipajes o vehículos. Se amplió, asimismo, la posibilidad de practicar control de identidad en casos de indicios relativos a la comisión ya no solo de crímenes y simples delitos, sino también de faltas, y se especificaron, a partir de nuevas leyes, las definiciones en relación con la flagrancia, como lo es “el tiempo inmediato”.

Más allá del análisis que pueda hacerse respecto de la pertinencia de cada una de estas reformas legales, lo más importante, a todas luces, resulta ser la evaluación que pueda extraerse de la aprobación y aplicación de las mismas. La mayor parte de ellas se generaron ante la idea de facilitar, operativizar y dar mayor eficiencia y eficacia a la persecución, sin afectar los derechos fundamentales de los actores involucrados; sin embargo, hasta hoy, ninguna evaluación de la Reforma que se haya realizado ha tenido entre sus fines dar seguimiento a estos cambios y justificar, consecuentemente, su modificación.

Para el año 2003, el Ministro de Justicia de la época convocó a una serie de expertos<sup>10</sup> que dan forma a la comisión evaluadora de la Reforma, y que durante los primeros meses del año siguiente entregaron los principales resultados de este ejercicio de análisis y evaluación que pretendía levantar inquietudes en torno a ciertos temas, así como relevar los grandes logros de este costoso proceso, ya habiendo experimentado tres años desde el inicio del proceso de instalación. Fue así como pudo establecerse genéricamente que si bien la instalación y puesta en marcha del sistema podía considerarse muy exitoso, tal como ya lo había adelantado el primer grupo de expertos, aún el porcentaje y calidad de las soluciones judiciales no se correspondía con la magnitud del esfuerzo y gasto comprometido.

Respecto de la general evaluación del sistema, destacada como positiva por ambas instancias de revisión, es posible establecer que los elementos fundamentales del proceso de Reforma tuvieron

---

10 La comisión mencionada se refiere al fruto del acuerdo político Gobierno–Oposición de la época con motivo de la propuesta de postergación de la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana. Los integrantes de esta comisión convocada por el Ministro Luis Bates fueron: Andrés Baytelman (UDP), Cristián Riego (UDP), Rafael Blanco (UAH), Jorge Bofill (UCH), Raúl Tavorari (UCH), Carlos Frontaura (PUC), Orlando Poblete (UA), Axel Buchheister (ILD), Gonzalo Vargas (FPC), Juan Enrique Vargas (CEJA).

una mejora ostensible en comparación al antiguo sistema inquisitivo. En efecto, y tal como se aprecia en los gráficos n°3 y n°4, los delitos terminados alcanzaban el 91% de los recepcionados para los primeros años de Reforma, mientras que ya hacia el año 2009, el porcentaje de término se elevó sobre el 107%.<sup>11</sup>

### Gráfico n°3

Delitos recepcionados y terminados sistema inquisitivo v/s RPP

IV Región			
Año	Casos recepcionados	Casos terminados	%
1999	35.462	17.274	49
2003	88.136	80.467	91

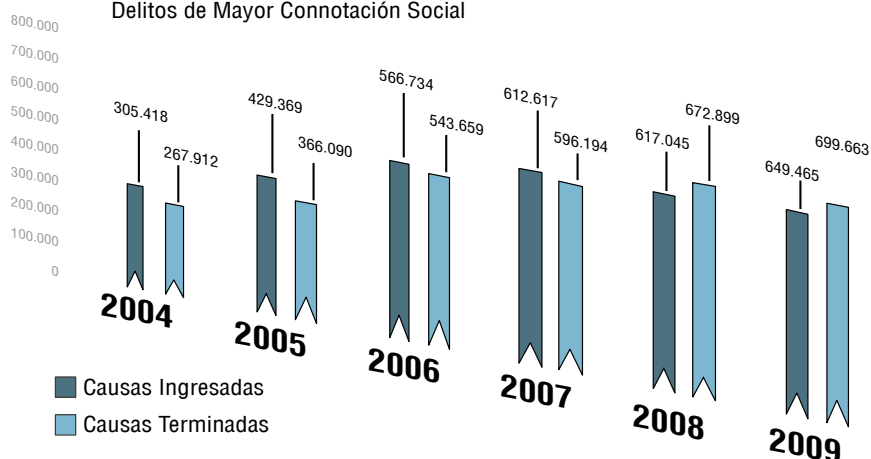
  

IX Región			
Año	Casos recepcionados	Casos terminados	%
1999	44.800	31.668	71
2003	139.006	129.439	93

Fuentes: Boletín Estadístico Ministerio Público 2003 - Ministerio de Justicia

### Gráfico n°4

Causas Ingresadas y Terminadas en el Sistema de Justicia  
Delitos de Mayor Connotación Social

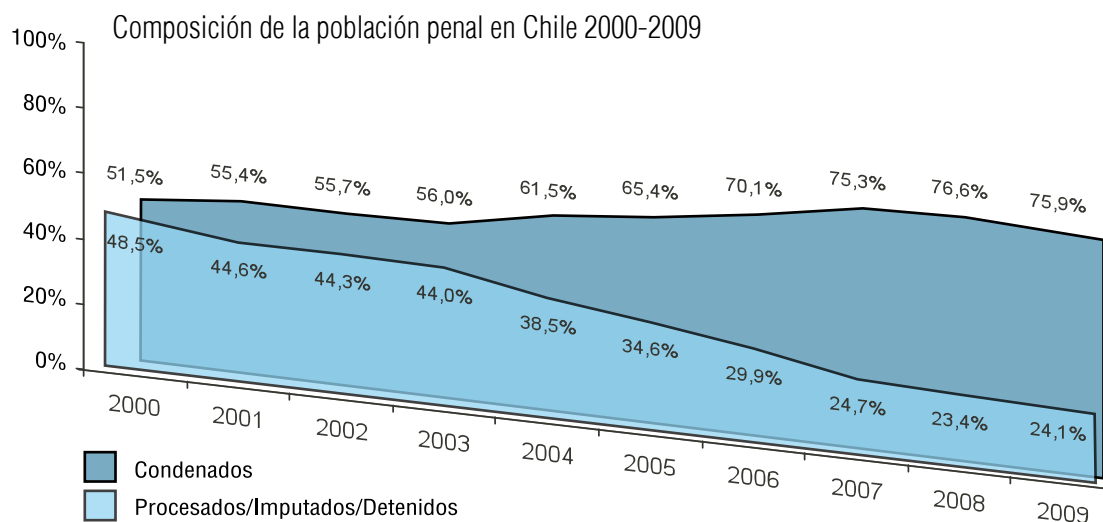


Fuente: Balance de la delincuencia en Chile. Fundación Paz Ciudadana, 2010

<sup>11</sup> La existencia de un porcentaje de término mayor al 100% radica en el hecho de existir rezagos o “mochilas” de causas atrasadas años anteriores que se suman a los términos respectivos de cada año.

También en relación con las certezas procesales, los cambios han sido favorables: mientras el año 2001 el 48% de las personas privadas de libertad, lo estaban en condición de procesado, para el año 2009 dicho porcentaje había disminuido al 24%.

### Gráfico nº5



Fuente: Aspectos relevantes de la gestión del ministerio público: “11 años de reforma”  
Fiscalía nacional, octubre 2010

En relación con los tiempos promedios de duración de audiencias también ha sido sustantiva la mejora en cuanto a lograr reducir los tiempos de duración a pesar de aumentar la carga del sistema.

### Cuadro nº3

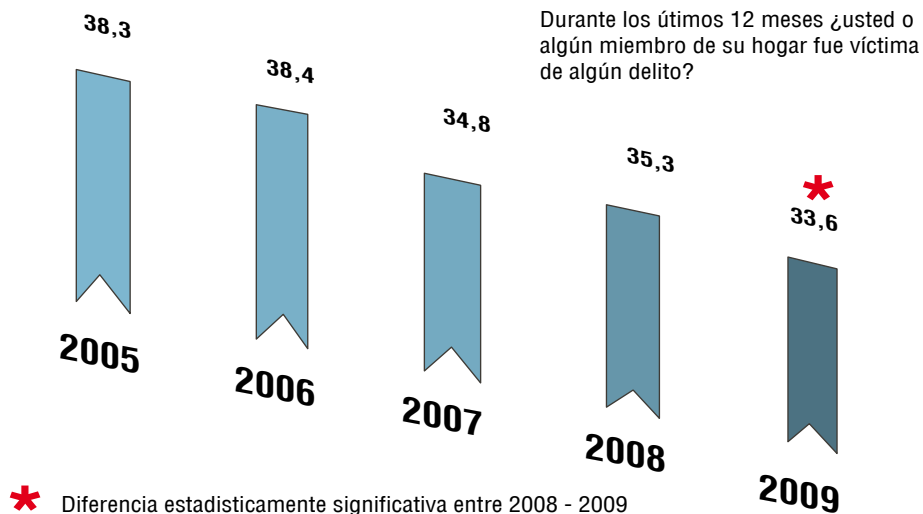
Salidas No Judiciales				Salidas Judiciales			
Año		Variación		Año		Variación	
2007	2008	2009	2007 - 2009	2007	2008	2009	2007 - 2009
92 días	88 días	72 días	20 días	138 días	132 días	126 días	12 días

Fuente: Aspectos relevantes de la gestión del ministerio público: “11 años de reforma”  
Fiscalía nacional, octubre 2010

Esta comisión, sin embargo, debió seguir lidiando con la problemática de expectativas y evaluación social general que se hacía de la Reforma. En efecto, la situación de incremento delictivo que acompañó los primeros años de Reforma, restó fuerza, y hasta dio paso a críticas orientadas a lograr su detención, dada la ineficacia que para muchos constituía el hecho que ya implementándose el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal en algunas regiones, no fuera capaz de hacer frente al problema creciente de inseguridad y delincuencia. Si bien las encuestas de victimización de la época –específicamente el Índice Paz Ciudadana Adimark y la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana levantada por el gobierno desde el año 2003- establecieron efectivamente un proceso de alza en los indicadores delictivos que se mantuvo hasta el año 2004, a partir del cual comienza a decrecer –tal como se muestra en los gráficos n°6 y n°7- no es exclusivamente la incorporación y aplicación de un nuevo sistema de enjuiciamiento criminal el que puede explicar toda la realidad delictiva de un país. Hoy, aún se encuentra pendiente un estudio que permita establecer a qué específicamente puede atribuirse la baja en los indicadores delictivos que se han registrado sostenidamente entre los años 2004 y 2009 en Chile<sup>12</sup>. Si la Reforma tuvo un impacto positivo en ello, claramente no debe descartarse, pero aún no es posible obtener evidencia cierta que permita avalar esta aseveración.

### Gráfico n°6

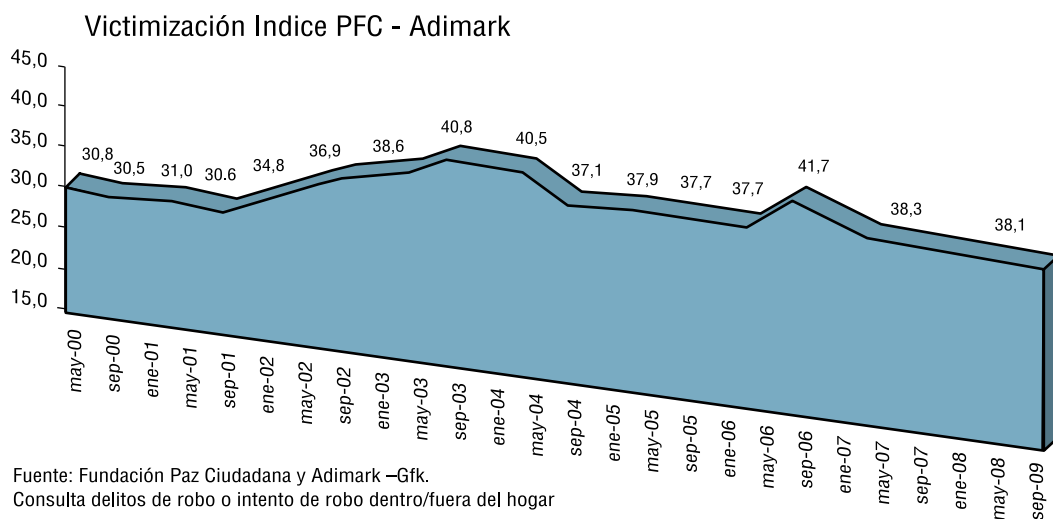
Total País  
Porcentaje de hogares victimizados 2006 - 2009



Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2009) - Ministerio del Interior, Chile.  
Consulta por delitos de robos, hurtos, lesiones, corrupción, y delitos económicos

12 La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) registra una disminución de la victimización entre los años 2003 y 2009 de 38% a 33% de hogares victimizados.

## Gráfico n°7



Durante esta instancia de evaluación, Paz Ciudadana junto al resto de expertos convocados, dieron cuenta también de otros temas de interés que hasta hoy siguen vigentes, como lo es la alusión a la necesidad de definir mejor ciertos roles que competían al organismo encargado de la persecución penal, como lo es el relativo a la satisfacción de los usuarios (víctimas), tema que será abordado más en extenso en la sección relativa al riesgo de reformas a la Reforma.

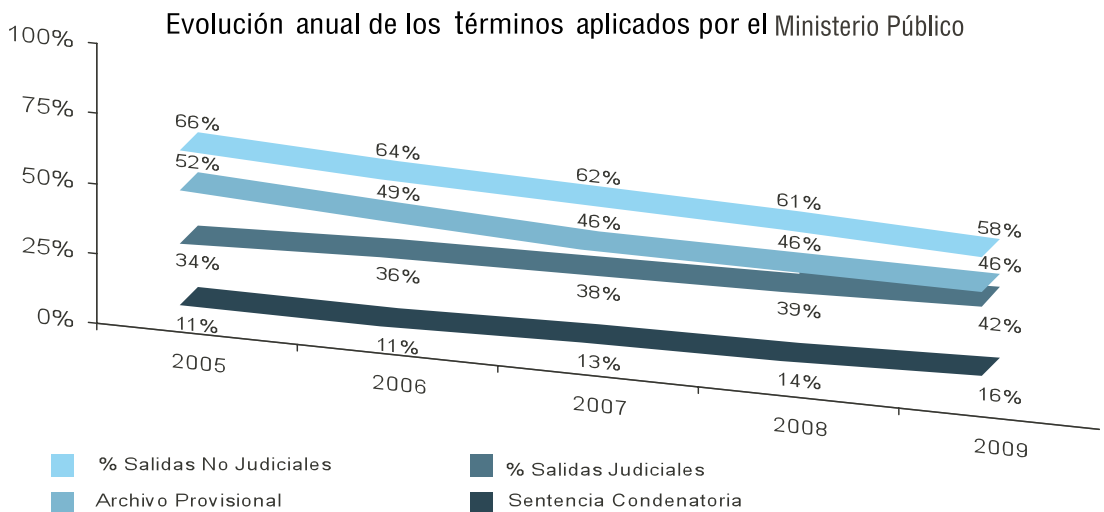
Las faltas de sistematización de aprendizajes en la organización del trabajo y gestión de causas, así como la insuficiente capacitación en procedimientos y facultades policiales, la existencia de tribunales con cargas desiguales, entre los cuales además se evidenciaban tendencias de excesivo formalismo y rigidización, fueron algunas de las conclusiones también extraídas de estos primeros informes.

Ya el año 2004 se daba cuenta de una problemática contingente, cual era mejorar y dar forma a una estrategia de persecución penal más eficiente y eficaz contra los delitos.

Si bien las cifras resultan elocuentes en cuanto a considerar los altos porcentajes de judicialización alcanzados a lo largo de la implementación de la Reforma que van desde el 34% el año 2005 al 42% el año 2009, dentro del cual es justamente la sentencia condenatoria la salida judicial más aplicada al registrar 15,5% en relación al total de términos, preocupa lo ocurrido con el segmento de salidas no judiciales, donde el archivo provisional es el término más aplicado, con 45,8%.

Adicionalmente, es importante destacar que el mayor índice de judicialización (63,9%) se registra entre los casos en que se tenía conocimiento de la identidad del imputado. En tanto, en los casos que no se conocía la identidad del imputado las salidas no judiciales representan el 87,9%.

### Gráfico n°8



Fuente: Aspectos relevantes de la gestión del Ministerio Público: “11 años de reforma”  
Fiscalía nacional, octubre 2010

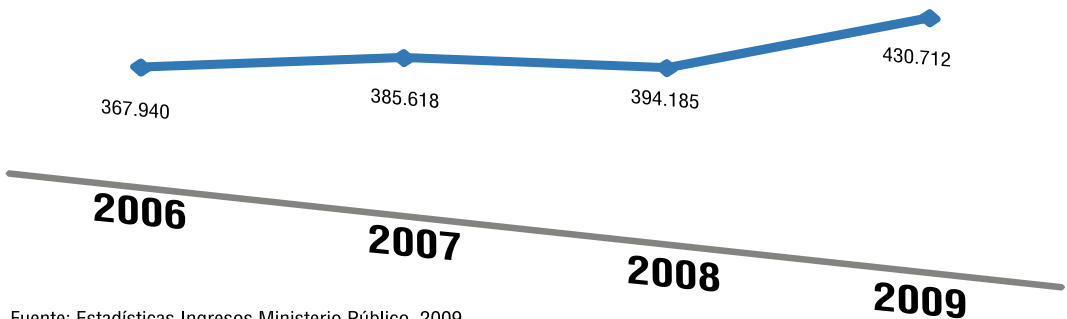
### Gráfico n°9



Fuente. Balance de la delincuencia en Chile. Fundación paz ciudadana, 2010  
Considera delitos violentos los Robos, Lesiones, Delitos Sexuales y Homicidios.

### Gráfico n°10

Delitos contra la propiedad ingresados al Ministerio Público



Fuente: Estadísticas Ingresos Ministerio Público, 2009  
Considera: robos no violentos, hurtos y otros delitos contra la propiedad

Por otra parte, hoy se sabe que los mayores porcentajes de imputado conocido se concentran en homicidios (85,8%); lesiones (69,6%) y delitos sexuales (61,9%), mientras que los robos tienen un bajo porcentaje (16,0%) y hurtos (13,0%).

El 71,5% de los casos con imputado desconocido que pasó a archivo provisional eran hurtos, robos y robos no violentos.

Lo antes señalado incide en que en nuestro país pueda resultar eficiente cometer delitos que tengan una probabilidad menor de identificación del imputado, dado que la persecución en estos casos se torna menos eficaz, lo que de acuerdo a la evidencia ocurre en la mayor parte de los casos de los delitos contra la propiedad que -debe adicionarse- constituyen los delitos más frecuentes en Chile<sup>13</sup>. Lo anterior, a diferencia de lo ocurrido con delitos de corte violento, en relación con los cuales al haber mayor porcentaje de imputados conocidos, la probabilidad de condena se torna más alta y, por ende, en un eventual desincentivo a su comisión.

Hoy, este análisis es uno de los nudos más críticos del sistema, esto es, el generar estrategias innovadoras de persecución que no concentren su accionar exclusivamente en lo represivo o reactivo, a partir de las denuncias, sino que sean capaces de generar, proactivamente, un análisis de escenario a partir del cúmulo de información que pueda extraerse de los ingresos policiales y, especialmente, de los archivos provisionales. Lo anterior, con la finalidad de orientar la acción persecutora en torno a eventuales patrones delictuales, ya que de lo contrario, nunca será posible lograr identificación de casos de delitos menores contra la propiedad que están condenados a generar respuestas tempranas de no perseverar en la acción criminal.

En lo antes señalado resulta clave generar una discusión, aún pendiente, en torno a los incentivos que a lo largo de la existencia de la Reforma se han ido sumando al accionar de las distintas instituciones, ya que el énfasis que lleven aparejados estos incentivos es clave en la obtención de ciertos resultados. Lo anterior nos dará, en parte, la respuesta en torno a si es posible generar avances más allá del 42% de judicialización de causas hoy existente en el sistema de persecución penal o, si más que un aumento en el mismo, lo deseable es avanzar en torno a la calidad de estas respuestas judiciales; o si por ejemplo, es posible avanzar en disminuir los porcentajes de archivos provisionales, o si más bien lo deseable es asumir que un alto porcentaje de hechos debe tener términos de esta naturaleza evitando forzar casos sin mayor fuerza probatoria, pero esperar que de estos porcentajes logren generarse acciones preventivas y proactivas en cuanto a

13 De acuerdo a las estadísticas de ingresos del Ministerio Público, los delitos contra la propiedad, sumadas las lesiones, concentran el 54% del total de delitos ingresados.



asociaciones criminógenas responsables de hechos menores y prolíficos.

Finalmente, debe destacarse también el rol de Fundación Paz Ciudadana en el desarrollo de estudios de evaluación, más allá de la integración de las comisiones de revisión convocadas por la autoridad ejecutiva. Junto al Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), y encomendada por el Ministerio de Justicia, la entidad levantó un completo análisis de lo ocurrido con la Reforma hasta el año previo al inicio de la Región Metropolitana. Este estudio también dio cuenta de falencias en materias de coordinación entre instituciones participantes del proceso de cambio, y de que gran parte de los logros en estas áreas se debían a la iniciativa personal de algunos actores a través de vías más bien informales. Otro de los temas relevantes decía relación con la organización y producción de audiencias, tema que se hacía más evidente en los casos de mala gestión, al haber incorporado al proceso de Reforma, regiones con un mayor volumen de causas (VIII y V, por ejemplo). Así, algunas situaciones que en ese minuto llamaron la atención, y motivaron cambios posteriores, tuvo que ver con la exclusiva existencia de audiencias durante la jornada de la mañana por parte de los jueces de garantía, quienes al mismo tiempos hacían ver los excesos de cargas laborales, sin disponer de mayores jornadas para audiencias de manera de desatochar el sistema.

Un tema hasta hoy vigente, abordado por este estudio, tuvo que ver con las debilidades del sistema de notificación, las que motivaban una serie de suspensiones de audiencias, con todos los costos que ello puede llevar aparejado. Se menciona en este sentido, que el porcentaje promedio de suspensión de audiencias era de 25%. También uno de los costos que tuvo que resistir el sistema durante los primeros años de implementación gradual, fue justamente la rotación del personal especializado –fiscales y policías, principalmente- que iban cambiando el lugar de trabajo conforme se especializaban en el sistema, de modo de hacer frente al ingreso de las grandes urbes con personal más calificado; lo anterior con el consecuente costo que ello aparejaba a las regiones que debían soportar el alejamiento de este personal. Luego de la entrada en vigencia de la Reforma en la Región Metropolitana, este tema poco a poco tendió a estabilizarse y dejar de ser un problema. Lamentablemente, no ha ocurrido así, con otra serie de materias abordadas, de una u otra manera, en alguna de las instancias de revisión que existieron en las primeras etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal.

#### *d) El riesgo de las reformas a la Reforma*

Reconociendo los enormes avances que ha traído aparejada la Reforma Procesal Penal al país, en términos del respeto a los derechos fundamentales de los actores del sistema, al cumplimiento de las normas de debido proceso y a mejoras en los indicadores objetivos como disminución en tiempos promedio de duración de causas, y altos porcentajes de términos y judicialización, hoy, el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal se enfrenta el desafío de avanzar hacia una mayor eficiencia en la gestión y eficacia en el logro de ciertos resultados. Dicho avance supone necesariamente contar con un debate informado, así como con evidencia empírica que dé cuenta del funcionamiento del sistema, todo lo cual debe estar presente para plantear propuestas públicas de mejora.

De no cumplirse con estos requerimientos básicos, se expone al sistema a recibir propuestas de modificación que no vayan en la orientación deseada o, que más grave aún, atenten contra los principios fundadores de la reforma.

En este contexto, surge la propuesta de creación de una Defensoría de las Víctimas. De acuerdo a lo antes señalado, urge contar con evidencia nacional e internacional que dé luces respecto de la viabilidad y eficiencia en la toma de una decisión de esta naturaleza. La experiencia internacional no contempla esta figura, e incluso, algunos países ni siquiera admiten la figura del querellante particular, puesto que se prioriza la agilidad en la tramitación que el fiscal pueda hacer de la causa, y la eficacia en la captura de la prueba, sin dilatar los procesos mediante la incorporación de nuevos actores y diligencias.

Adicionalmente, parece interesante también establecer qué es exactamente lo que la víctima reclama como ineficiente en el sistema. Así, a partir de la Encuesta Nacional Urbana de Victimización (ENUSC) del año 2009 se da cuenta de que las víctimas que no denuncian, así como aquellas que quedan insatisfechas con posterioridad a su realización, lo hacen por razones ajenas a la carencia de un abogado, y que se refieren más bien a los tiempos y trámites demandados, así como a la imposibilidad de obtener compensaciones. De acuerdo a los cuadros nº4 y nº5 es posible establecer, por ejemplo, que un porcentaje menor de las víctimas realiza la denuncia, y que este porcentaje disminuye proporcionalmente a la importancia del hecho (los robos a casa se denuncian más que los hurtos) y, lo que debe explorarse también con cuidado, son las razones de por qué ante situaciones de denuncia, existen casos que no reciben contacto alguno con fiscales.

### Cuadro nº4

<b>¿Denunció?</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
Robo de automóvil, camioneta o motocicleta	89,81	8,94
Robo en su casa	54,96	45,00
Lesión	53,77	46,08
Asalto con violencia	44,93	54,89
Robo de algún objeto dejado dentro del vehículo o partes de él	30,27	68,85
Robo con sorpresa	29,30	69,99
Hurto	24,70	74,93

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2009

### Cuadro nº5

<b>Tras denunciar, ¿lo contactó un Fiscal?</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
Lesión	47,93	50,97
Robo en su casa	37,09	61,82
Asalto con violencia	32,54	63,44
Robo de automóvil, camioneta o motocicleta	28,96	64,59
Robo de algún objeto dejado dentro del vehículo o partes de él	27,72	69,69
Robo con sorpresa	25,11	69,81
Hurto	24,80	69,26

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2009

A partir del cuadro n°6 es posible establecer que las razones esgrimidas por las víctimas, y que determinan la insatisfacción con la forma en que se tramita la causa, tienen que ver con el hecho de no haber realizado ninguna investigación o, porque no se recuperó lo hurtado o robado, o porque nunca supo lo que pasó con su denuncia. Es decir, las causales no tendrían por qué tener una directa relación con la existencia o no de una institucionalidad ad hoc como la defensoría de las víctimas, sino más bien con la mejor gestión de las causas y con un mejor flujo de información hacia la víctima por parte de los organismos que hoy deben cumplir con esta misión, esto es, las fiscalías.

### Cuadro n°6

¿Lo satisfizo la forma en que se tramitó la causa?			3 principales motivos de insatisfacción					
	SI	NO	Motivo	%	Motivo 2	%	Motivo 3	%
Robo en su casa	11,88	85,01	Porque no realizaron ninguna investigación	17,14	Porque no se recuperó lo robado o hurtado	13,53	Porque nunca supo lo que pasó con la denuncia	13,40
Asalto con violencia	18,17	77,10	Porque no realizaron ninguna investigación	16,03	Porque no hicieron lo suficiente	13,59	Porque no se le tomó en cuenta como víctima	11,83
Robo de algún objeto dejado dentro del vehículo o partes de él	22,15	74,91	Porque no encontraron / capturaron a los responsables	15,92	Porque no se recuperó lo robado o hurtado	16,70	Porque no encontraron / capturaron a los responsables	14,60
Hurto	28,06	68,31	Porque no realizaron ninguna investigación	17,78	Porque no se recuperó lo robado o hurtado	15,04	Porque nunca supo lo que pasó con la denuncia	14,15
Lesión	32,43	60,37	Porque no se le tomó en cuenta como víctima	15,56	Porque no hicieron lo suficiente	12,76	Porque no se realizaron ninguna investigación	11,89
Robo de automóvil, camioneta o motocicleta	45,26	48,25	Porque no realizaron ninguna	17,53	Porque no encontraron / capturaron a los responsables	12,87	Porque no se recuperó lo robado o hurtado	12,45

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2009

Adicionalmente, se puede mencionar el estudio realizado también por Paz Ciudadana<sup>14</sup> donde se da cuenta del escaso rol de los abogados querellantes en causas penales –asumiendo un potencial símil entre las figuras de querellante particular y eventual defensor de víctimas. En efecto, el estudio –que abarca las fiscalías Centro Norte, Sur y Oriente- establece que del total de casos ingresados el año 2006 con querellantes particulares, correspondientes al 0.3% del total de ingresos, solo el 22% registra actividad con posterioridad a la presentación de la querrela, esto significa que el 78% restante solo realizó la gestión de presentación. Dentro del 22%, las actuaciones más frecuentes se referían a solicitudes de oficio, de despacho de órdenes de investigar y solicitud de declaraciones. Así, no es posible obtener evidencia a partir de este estudio que permita concluir que la participación de querellantes –por lo demás bastante reducida en número y en actuaciones posteriores a la presentación- sea gravitante para el logro de mejores resultados en la acción de persecución criminal.

En definitiva, puede señalarse que si lo que realmente se busca es la debida protección de la víctima, debe ponerse el acento en dos materias: primero, entender con claridad cuáles son las reales demandas de las víctimas en el marco de eventuales deficiencias actuales del sistema y, por otra parte, clarificar y mejorar el rol de los fiscales a este respecto.

---

14 Baytelman, Andrés. El estado actual de la víctima en el proceso penal chileno. [presentación powerpoint] Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2008.

Por otra parte, también ha sido planteado en el debate del último tiempo, que las policías no debieran requerir orden previa del fiscal para iniciar una investigación. A este respecto, hay que mencionar que la regulación vigente pone énfasis en establecer un equilibrio que permita una adecuada relación entre fiscales y policías. La justificación de la orden previa del fiscal está en la necesidad de que el trabajo policial se oriente hacia la obtención de resultados estratégicos del proceso, como lo son la imputación, la condena y otros términos judiciales. Si hay alguna debilidad en el sistema, ésta reside en que aún persisten las descoordinaciones y la tendencia de los diversos órganos a actuar según lógicas propias con prescindencia de los resultados finales. No debe olvidarse que esas diligencias no solo deben generarse con prontitud –para lo cual la actuación del fiscal no es ni debe ser una limitante- sino que velando por todos los intereses en juego, propios de la persecución penal pública. En este contexto, cualquier propuesta de alteración en el formato de las actuales relaciones entre fiscales y policías debiera estar orientada a fortalecer las coordinaciones, y a establecer sistemas más fuertes de rendición de cuentas sobre los resultados del trabajo conjunto.

En efecto, hoy más que nunca surge la necesidad de generar un debate informado y, por sobre todo, con evidencia empírica que nos permita adelantar los eventuales efectos que modificaciones legales al sistema de enjuiciamiento criminal pueden traer aparejados, debiendo tener muy presente cuáles son las lógicas en juego y que se tuvieron a la vista al inicio de este proceso de Reforma.

### *Referencias Bibliográficas*

Anuario estadístico interinstitucional Reforma Procesal Penal. Santiago, Chile: Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Defensoría Penal Pública, Fundación Paz Ciudadana, 2002.

Baytelman, Andrés. Evaluación de la Reforma Procesal Penal chilena. Santiago, Chile: Escuela de Derecho. Universidad Diego Portales y Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 2002. pág. 145.

Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio. Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una reforma en marcha. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales. Facultad de Derecho y CEJA, 2003. pág. 290.

Baytelman, Andrés. El estado actual de la víctima en el proceso penal chileno. [presentación powerpoint] Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2008.

Chile. Comisión de Expertos Reforma Procesal Penal. Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal. Santiago, Chile: Comisión de expertos Reforma Procesal Penal, 2003. pág. 73.

Chile. Ministerio de Justicia; Fundación Paz Ciudadana; Centro de Desarrollo Jurídico Judicial; Corporación de Promoción Universitaria. Lineamientos generales de la Reforma Procesal Penal. Santiago, Chile: Ministerio de Justicia...et al., 1996. 2a ed.corregida. pág. 27.

Duce, Mauricio. La Reforma Procesal Penal en Chile: logros y desafíos: período 2000–2007. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3, enero 2008, págs. 67-84

Fundación Paz Ciudadana. Sistema de simulación de la reforma judicial. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, [1997]. pág. 108.

Fundación Paz Ciudadana y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Evaluación empírica de la Reforma Procesal Penal de Chile. Santiago, Chile: La Fundación, Cejaméricas, 2005.

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de ley que crea una Comisión permanente de coordinación del sistema de justicia penal. Boletín N° 7193-07 Crea una comisión permanente de coordinación del sistema de justicia penal. Valparaíso, 5 octubre 2010.

Mesa Técnica de Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Aportes del Ministerio Público a



la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago, Chile, 2005.

Ministerio Público (Chile). Vera Institute of Justice. Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: Un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal. Santiago, Chile: Ministerio Público, Vera Institute of Justice, 2004. pág. 28.

Ministerio Público (Chile). Aspectos relevantes de la gestión del Ministerio Público: 11 años de Reforma. [presentación powerpoint] Santiago, Chile: Fiscalía de Chile, 2010.

Ministerio Público (Chile). Boletín estadístico. Santiago, Chile: Ministerio Público, 2007.

Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina: informe de Chile. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales, 2006.

Valdivieso A., Carlos; Wagner H., Gertz y Fontaine, Ernesto. Reforma Procesal Penal: análisis costo beneficio. Santiago, Chile: Ministerio de Justicia; Fundación Paz Ciudadana y Corporación de Promoción Universitaria, 1996. pág. 156.





# DIEZ AÑOS DE REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE: APUNTES SOBRE SU DESARROLLO, LOGROS Y DESAFÍOS<sup>1</sup>

*Mauricio Duce J.*<sup>2</sup>

El presente trabajo tiene por objeto describir en forma sumaria el desarrollo que ha tenido el proceso de reforma procesal penal en nuestro país, intentando con ello reflejar alguno de los principales resultados obtenidos hasta el momento y sus desafíos futuros. El foco central está en la descripción de lo que ha ocurrido en los diez años de vigencia del nuevo sistema procesal penal en Chile registrando algunos de sus principales hitos en tres etapas: años 2000 y 2001; años 2002 a mitad del año 2005; y, finalmente, desde la segunda mitad del año 2005 a la fecha. Debido a los alcances limitados de este trabajo, no se intenta abordar todos los aspectos que un proceso de cambio tan complejo han supuesto, sino que la idea es entregar una visión panorámica de cómo se ha ido consolidando el proceso de cambio e identificar algunas áreas problemáticas que se deben resolver en el trabajo futuro del sistema.

1 En la redacción de este trabajo he utilizado como material base algunos contenidos de publicaciones previas. En todo caso, he introducido varios elementos nuevos y cambios importantes a los materiales previos. Los dos textos que me han servido de base son: Mauricio Duce, *La Reforma Procesal Penal Chilena: Logros y Desafíos* Período 2000–2007, URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana n° 3, Enero de 2008, FLACSO–Ecuador, págs. 67 a 84; y, Mauricio Duce, *Desafíos en la Persecución de Delitos Comunes en Chile: Reflexiones a partir de una Investigación Empírica*, en *Revista Sistemas Judiciales* n° 15, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2010 (en proceso de publicación en noviembre de 2010).

2 Mauricio Duce J., Abogado de la Universidad Diego Portales y Magíster en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Stanford. En la actualidad es Profesor Titular de la Facultad de Derecho Universidad Diego Portales y Director de Programas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Fue secretario técnico de la comisión redactora del proyecto de Código Procesal Penal y su legislación complementaria, participó en el proceso de implementación de la misma en diversos roles (asesor legislativo, diseño del proceso de transición, capacitador y evaluador, entre otras). Es autor de numerosas publicaciones en Chile y el extranjero sobre la materia. Correo electrónico: mauricio.duce@udp.cl.

La reforma del sistema de justicia criminal en Chile ha sido denominada por las autoridades públicas y sectores importantes de la sociedad civil como la “reforma del siglo”, enfatizando con ello la relevancia que este cambio ha tenido para nuestro sistema legal y para su arquitectura institucional en general.<sup>3</sup> El inicio de la discusión pública acerca de la posibilidad de realizar una reforma al sistema de justicia criminal en nuestro país se produjo cuando varios países de América Latina habían experimentado cambios o abierto debates importantes en la materia. En efecto, el debate chileno comenzó hacia fines de 1992, cuando reformas como las de El Salvador y Guatemala se encontraban en etapas muy avanzadas de su puesta en marcha, y se aprobaba un nuevo Código en el sistema federal argentino.<sup>4</sup> En buena medida, el retardo obedeció a que el proceso de transición democrático chileno fue tardío respecto a otros del continente. En Chile, al igual que en la mayoría de los países de la región, la transformación en materia procesal penal se encuentra estrechamente ligada, al menos desde un punto de vista temporal, al proceso de recuperación democrática, a partir de la década de los ochenta.

Desde entonces hasta la actualidad muchas cosas han pasado. A cerca de diez años de haberse puesto en marcha la reforma procesal penal en nuestro país, es posible observar como se ha producido un cambio muy profundo y sin precedentes en el sistema legal chileno. No me refiero simplemente al cambio de las reglas legales, ni tampoco a las transformaciones institucionales del sector, como por ejemplo la creación de la Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, sino que se trata de un vuelco profundo de nuestra cultura legal, de la manera de concebir el funcionamiento de la justicia penal, de la forma en que éste opera en la práctica e incluso de la manera en que nuestra jurisprudencia se hace cargo de los problemas y nuestras facultades de derecho enseñan sus componentes y contenidos.

El poder de transformación que ha tenido la reforma supera incluso las expectativas que muchos de los más optimistas teníamos cuando a mediados de los años noventa comenzamos a discutir su necesidad. Esto no quiere decir que se trate de un cambio que no haya presentado varios

---

3 Utilizó este término, entre otros, Soledad Alvear (entonces Ministra de Justicia), “Trascendencia de una Reforma”, *La Época*, 7 de abril de 1998, pág. 8.

4 Una visión panorámica de los procesos de reforma a nivel regional puede verse en Mauricio Duce, “Reformas a la Justicia Criminal en América Latina: Una Visión Panorámica y Comparada Acerca de su Gestación, Contenidos, Resultados y Desafíos”, en *Crímen e Inseguridad*” (Lucía Dammert Editora), FLACSO Chile – Catalonia, Santiago 2009, págs. 189 a 224.

problemas ni tampoco que no existan desafíos muy importantes aún pendientes. Mi punto es que, más allá de los problemas y desafíos, se puede observar la existencia de un escenario completamente distinto sobre el cual trabaja la justicia penal en Chile y eso es un logro muy importante obtenido en un período de tiempo bastante más breve que el que se pensaba podía producirse. La lógica, los principios, las instituciones y las normas de nuestro antiguo sistema inquisitivo parecen tan lejanas de la realidad actual que cuesta recordar que hasta hace menos de cinco años aún regían a más de la mitad del país. Incluso más, ellas parecen tan ajenas a los valores que hoy día están fuertemente instalados en el sistema que resulta difícil comprender cómo mantuvieron vigencia por tantos años en nuestro país.

El nuevo escenario permite contar con una plataforma completamente distinta a partir de la cual se pueden discutir y resolver los problemas de nuestro sistema de justicia criminal. Se trata de un logro no menor que es necesario tener presente.

En este contexto y con el propósito de participar en este libro que celebra los diez años de vigencia de este nuevo sistema, el presente trabajo tiene por objeto describir en forma sumaria el desarrollo que ha tenido el proceso de reforma procesal penal en nuestro país, intentando con ello reflejar alguno de los principales resultados obtenidos hasta el momento y sus desafíos futuros. En consecuencia, el foco central de este trabajo está en la descripción de lo que ha ocurrido en los diez años de vigencia del nuevo sistema procesal penal en Chile registrando algunos de sus principales hitos. No me detendré en cambio en la descripción de los aspectos orgánicos o procesales del nuevo sistema o la historia de su desarrollo. Debido a los alcances limitados de este trabajo, tampoco pretendo abordar todos los aspectos que un proceso de cambio tan complejo han supuesto, sino que la idea es entregar una visión panorámica de cómo se ha ido consolidando el proceso de cambio e identificar algunas áreas problemáticas que se deben resolver en el trabajo futuro del sistema.

Para cumplir con este objetivo, el trabajo se divide en dos capítulos. En el primero de ellos, se contiene un resumen del desarrollo experimentado por la reforma y de sus resultados principales, dividiendo el análisis en tres momentos desde la puesta en marcha del nuevo sistema. En el capítulo segundo presento los que, en mi opinión, constituyen algunos de los principales desafíos del sistema para los próximos años. Al finalizar agrego algunas reflexiones a modo de conclusión del trabajo.

## **1.- DESARROLLO, LOGROS Y PROBLEMAS DE LA REFORMA DURANTE SUS DIEZ AÑOS DE VIGENCIA:**

El proceso de reforma se inicia como hito formal con la presentación al Congreso Nacional del proyecto de nuevo Código Procesal Penal, lo que se produjo en junio de 1995.<sup>5</sup> Sin embargo, este hecho constituyó un hito de un trabajo mucho más largo y complejo de varias instituciones y personas, iniciado a principios de la década, que encontró terreno fértil para desarrollar el proyecto a partir del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000). La reforma supuso un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, significó reformas muy sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran. En materia de reforma legislativa, el proceso de cambio concluyó en mayo de 2002 con la aprobación de la última reforma legal que integraba el paquete de proyectos originalmente presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional. De esta forma finalizó un proceso que tardó cerca de siete años en su conjunto.<sup>6</sup>

Respecto a la implementación y puesta en marcha del sistema, el artículo 4º de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público estableció un sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma por regiones en cinco etapas. 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 presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). De esta forma, el sistema de implementación supuso incluso

5 Véase: Mensaje nº 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, Legal Publishing, Santiago 2009, págs. 1 a 26.

6 El paquete central de reformas estuvo integrado por seis proyectos de ley: el Proyecto de Código Procesal Penal presentado al congreso el 5 de junio de 1995 y publicado como Ley nº 19.696 en el Diario Oficial el 12 de octubre del año 2000; el Proyecto de Reforma Constitucional presentado el 28 de marzo de 1996 y publicado como Ley nº 19.519 en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 1997; el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público presentado el 23 de marzo de 1998 y publicado como Ley nº 19.640 en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1999; el Proyecto de Ley de Reformas al Código Orgánico de Tribunales presentado el 11 de noviembre de 1998 y publicado como Ley nº 19.665 en el Diario Oficial el 9 de marzo del año 2000; el Proyecto de Ley que Crea la Defensoría Penal Pública que fue presentado el 12 de julio de 1999 y fue publicado como Ley nº 19.718 en el Diario Oficial el 10 de marzo del año 2001; y, el Proyecto de Ley de Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno a la Reforma Procesal Penal presentado el 11 de agosto de 1999 y publicado como Ley nº 19.806 en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2002. Como se puede observar, algunos proyectos de ley (particularmente el que creó la Defensoría Penal Pública y el que establecía las normas adecuadoras) fueron aprobados incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma en su primera etapa de implementación en diciembre del año 2000. Esta situación generó la necesidad de operar con un régimen de emergencia en materia de Defensa Penal Pública durante más de un año de funcionamiento del nuevo sistema.

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.<sup>7</sup> De acuerdo al cronograma original la implementación gradual se realizaría en cinco etapas y en un período de casi tres años. Con todo, una ley posterior (la N° 19.762 publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001) alteró dicho cronograma aplazando la vigencia del nuevo sistema en la Región Metropolitana. Finalmente, dicho calendario fue nuevamente alterado en diciembre de 2004 por medio de la Ley n° 19.919 que retrasó la entrada en vigencia del nuevo proceso en la Región Metropolitana para el día 16 de junio de 2005. En consecuencia, no sólo se alteró el orden inicial de entrada en vigencia de las distintas regiones, sino que se amplió el plazo general de este proceso en casi dos años. Ambas alteraciones del programa se justificaron centralmente como una forma de contar con mayor tiempo para la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana la cual suponía desafíos más complejos tanto en infraestructura como en la carga de trabajo del sistema. Con todo, no estuvieron exentos de polémicas y debates.

Teniendo presente estos aspectos del proceso de implementación de la reforma, el objetivo de este capítulo es analizar el desarrollo que ha tenido la reforma en sus casi diez años de vigencia desde el comienzo de su trabajo en las regiones IV y IX el día 16 de diciembre del año 2000. Para efectos de ordenar esta presentación, me parece que este período puede ser dividido en tres etapas distintas en cada una de las cuales se marcan desafíos y escenarios diversos de trabajo. Estos períodos son: años 2000 y 2001; años 2002 a mitad del año 2005; y, finalmente, desde la segunda mitad del año 2005 a la fecha. En cada una de estas etapas describiré muy someramente los principales logros obtenidos por la reforma y las cuestiones que se presentaron como más problemáticas. Como señalé en la introducción, no pretendo realizar una presentación exhaustiva de todos los temas que abarca este proceso complejo, sino más bien algunas de las cuestiones más estructurales que han marcado estos primeros diez años de vida del nuevo sistema.<sup>8</sup>

7 La gradualidad de la reforma generó alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones donde ésta no se aplicaba debido a que los procesados del antiguo sistema se encontraban en una situación de menoscabo de sus derechos y garantías constitucionales. Ello llevó a sostener que este sistema no era constitucional y que, en consecuencia, podía exigirse la aplicación de normas de garantía a regiones en donde no regía 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°). Esta decisión clausuró el debate sobre la materia.

8 Para quienes quieran tener una visión más completa de los resultados en las distintas etapas se recomienda la revisión de los Anuarios Estadísticos Interinstitucionales (disponibles en [www.minjusticia.cl](http://www.minjusticia.cl)), las memorias y



Antes de entrar en este análisis me parece correcto afirmar en términos generales que el proceso de reforma chileno ha sido bastante exitoso. Sin perjuicio que, como se verá, en estas diversas etapas el sistema haya enfrentado algunos problemas importantes, se trata de una de las experiencias de reforma emprendidas en América Latina que ha logrado mayores y mejores resultados en una menor cantidad de tiempo. Estos resultados 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 del funcionamiento del mismo. Veamos ahora algunos de estos resultados.

### *a) Años 2000-2001: La Etapa de Implementación Inicial*

Esta primera etapa está marcada por el gran desafío inicial que era la puesta en marcha de la reforma en las primeras regiones con toda la incertidumbre que significaba implementar por primera vez en nuestro país un sistema basado centralmente en audiencias orales y con el debut de una nueva orgánica de tribunales y de nuevas instituciones como el Ministerio Público. En este contexto, el principal desafío de este período estuvo marcado por lograr una correcta instalación del sistema, entendiendo por esto el que el sistema y sus instituciones pudieran operar razonablemente, manejando el flujo de casos con niveles de calidad y sin que se presentaran barreras importantes para su funcionamiento cotidiano.

---

boletines estadísticos anuales del Ministerio Público (disponibles en [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl)) y la Defensoría Penal Pública (disponibles en [www.defensoriapenal.cl](http://www.defensoriapenal.cl)). Además, se recomiendo la lectura de algunos estudios de evaluación generales de la reforma entre los que se puede ver especialmente: Andrés Baytelman (Redactor), Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena, Facultades de Derecho Universidad Diego Portales y Universidad de Chile, Santiago 2002, 145 páginas; 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; Andrés Ritter y Dettle Achhammer, Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena desde la Perspectiva del Sistema Alemán, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Santiago 2003, 95 páginas; Ministerio Público y Vera Institute of Justice, Analizando la Reforma a la Justicia Criminal en Chile, Santiago, Diciembre de 2004, 28 páginas; Alejandra Ramm, Imputados, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago 2005; Alejandra Mohor y Víctor Covarrubias, El Nuevo Procedimiento Penal en Chile: Una Aproximación Empírica desde la Seguridad Ciudadana, RIL Editores, Santiago 2007. Junto con estos estudios generales, hay diversos trabajos referidos a temas más específicos que iré citando en la medida en que me refiera a dichos temas en el desarrollo del trabajo. Sólo incluyo en esta referencia dos investigaciones empíricas en materia de tratamiento de casos de violencia intrafamiliar: Lidia Casas (Investigadora responsable) y otras, La Defensa de Casos de Violencia Intrafamiliar, Estudios y Capacitación n° 5, Defensoría Penal Pública, Santiago 2007; y, Lidia Casas, Francisca Riveros y Macarena Vargas, Las Salidas Alternativas en los Casos de Violencia Intrafamiliar: la Experiencia Chilena, en Reformas de la Justicia en América Latina: Experiencias de Innovación, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2010, págs. 537 a 664.

Recordemos que en estos plazos se puso en marcha la reforma tanto en las regiones de la primera como de la segunda etapa de implementación. Es así como durante el largo proceso de discusión pública y debate parlamentario previo a su puesta en marcha, siempre existió de parte de algunos sectores un cierto escepticismo respecto a las posibilidades reales de instalar un sistema acusatorio oral que funcionara como tal en Chile, es decir, en donde los nuevos actores asumieran con claridad sus roles básicos, el sistema fuera capaz de manejar sus flujos y operar con la metodología impuesta por el sistema (las audiencias orales) y que –además– se contara con una infraestructura adecuada para ello, entre otras cosas. Ideas como que si la reforma era contraria a nuestra “cultura jurídica” o un diseño “puramente teórico” sin posibilidad de funcionamiento real todavía circulaban por los pasillos de nuestra comunidad legal.

Si bien a primera vista el objetivo de “instalar” el sistema en este nivel aparece como algo básico o mínimo para un proceso de cambio de esta naturaleza, la experiencia regional daba cuenta que incluso lograr esto podía ser un desafío insuperable. Una buena parte de los procesos de cambio en la región no habían sido capaces de generar las bases mínimas para el funcionamiento del nuevo proceso penal. Por lo mismo, no se trataba de un objetivo menor o que se lograra simplemente por la voluntad de implementar el cambio.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista del proceso de puesta en marcha o “instalación” de la reforma, los principales logros del período abarcaban aspectos tan diversos como la construcción o habilitación de los edificios requeridos por el nuevo sistema; la contratación y capacitación<sup>10</sup> del personal

9 La experiencia de reformas posteriores en Chile ha dejado en claro que no se trata de un objetivo simple de lograr. Así, es de público conocimiento que la instalación del nuevo sistema de Tribunales de Familia en octubre de 2005 ha enfrentado problemas estructurales desde su inicio que sólo en forma reciente han comenzado a corregirse y revertirse, siendo varios de ellos consecuencia directa de una falta de planificación en la línea que señalo. Un análisis crítico de esta reforma y sus resultados en los primeros meses de funcionamiento puede verse en Lidia Casas, Mauricio Duce, Felipe Marín, Cristián Riego y Macarena Vargas, El funcionamiento de los nuevos tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria, Santiago 2006, 27 páginas, publicado en [www.udp.cl](http://www.udp.cl). Más reciente puede verse José Pedro Silva y otros, Estudio Exploratorio sobre el Funcionamiento de la Oralidad en los Tribunales de Familia de la Región Metropolitana, Universidad Católica de Chile, Santiago 2007. Un último estudio acaba de ser publicado en donde se da cuenta del avance experimentado en el último tiempo, pero también de la persistencia de algunos problemas. Véase Claudio Fuentes, Felipe Marín y Erick Ríos, Funcionamiento de los Tribunales de Familia de Santiago, en Reformas de la Justicia en América Latina: Experiencias de Innovación, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2010, págs. 371 a 459.

10 En materia de capacitación, junto con haberse desarrollado programas en cada una de las instituciones se diseñó y ejecutó un innovador programa de capacitación interinstitucional. Más detalles sobre este punto en esta primera etapa pueden verse en Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego, La Capacitación Interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal en Chile, en Revista Sistemas Judiciales n° 1, Buenos Aires 2001 págs. 76 a 93. Sobre el tema de la educación legal en materia de destrezas de litigación puede verse Mauricio Duce, La Experiencia Chilena en la Enseñanza en el Litigio Oral, revista de Ciencias Penales Iter Criminis, n° 5 Cuarta Epoca, Instituto de Ciencias Penales de México, Octubre de 2008, págs. 11 a 44.

de las distintas instituciones con anticipación suficiente; el diseño y puesta en funcionamiento los sistemas informáticos; la obtención del presupuesto proyectado y su ejecución dentro de los márgenes previstos; etc. Es decir, se dieron los pasos necesarios para montar el sistema y de hecho al poco tiempo de su entrada en vigencia era posible observar que se trataba de un sistema que funcionaba con normalidad en todas las regiones en donde estaba previsto que ello ocurriera y, además, en los plazos previstos en que ello debía ocurrir. Además, respecto del funcionamiento del sistema, se podía constatar que los distintos actores (jueces, fiscales y defensores) habían asumido razonablemente el nuevo rol, habiéndose producido especialmente un avance importante en términos de cambio de prácticas. En la misma dirección, desde temprano se había consolidado la audiencia oral como metodología de decisión en las etapas previas al juicio e intentos por reintroducir la lógica del expediente habían sido rechazados tanto por los actores del sistema como de parte del legislador.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista del impacto público, se podía constatar que las encuestas de opinión disponibles daban cuenta que existía una percepción muy positiva de la reforma, aún cuando los porcentajes de conocimiento de la misma a nivel nacional eran bajos (cerca de un 50% de la población señala conocer algo de la reforma).<sup>12</sup>

También era posible notar avances en materia de vigencia de derechos individuales de los imputados y víctimas. Así, por ejemplo, muy rápidamente el sistema fue capaz de generar las audiencias de control de detención dentro de las 24 horas de producida ésta y asegurar la presencia de un abogado defensor gratuito para cada imputado que lo requería.<sup>13</sup> De otra parte,

11 El caso paradigmático es lo que ocurrió con la reforma a la redacción original del artículo 281 del CPP. Esta disposición establecía que el juez de garantía debe enviar al tribunal de juicio oral el “auto de apertura del juicio”, junto con “los demás registros que debieran acompañarse”. En la práctica del sistema, la mayoría de los jueces entendía –correctamente– que en virtud de la oralidad el tribunal de juicio no debía recibir nada más que el “auto de apertura”, el que contiene información mínima acerca de la prueba a presentarse en el juicio. Sin embargo, frente a una solicitud del Fiscal Nacional, la Corte Suprema, el 20 de marzo de 2002, dictó un instructivo a través del cual se intentó unificar criterios acerca del significado de la frase del artículo 281 del CPP. La Corte Suprema estimó en su instructivo que dicha norma imponía la obligación de hacer llegar al tribunal de juicio oral todos “...los registros jurisdiccionales producidos durante la etapa de investigación y de preparación de juicio oral”. Este instructivo generó gran preocupación en distintos sectores de la comunidad jurídica y la opinión pública lo que llevó a que parlamentarios de oposición presentaran un proyecto de ley destinado a modificar el artículo 281. Dicho proyecto contó con el apoyo de los sectores oficialistas y fue aprobado rápidamente en el parlamento. Su publicación en el Diario Oficial fue el día 11 de julio de 2002 a menos de cuatro meses de haberse dictado el acuerdo de la Corte Suprema como la Ley n° 19.815.

12 Con detalle sobre este punto puede revisarse Mauricio Duce, Percepción Pública y Reforma Procesal Penal, en Boletín Jurídico n° 2–3, Ministerio de Justicia, Santiago, Diciembre de 2002, págs. 177 a 200. Ver especialmente págs. 183 a 187.

13 Se trataba de una audiencia cuya regulación legal era ambigua en la regulación original del Código Procesal Penal y cuya instalación se debió fundamentalmente a una práctica consensuada por los distintos actores a propósito de los

el Ministerio Público comenzó a desarrollar políticas de información y protección a víctimas por medio de sus unidades regionales.

En la contracara, comenzaron a surgir los primeros obstáculos y dificultades. Los dos más relevantes en mi opinión se refirieron a algunos problemas serios en la gestión de las distintas instituciones y el segundo, respecto a la capacidad del sistema para manejar sus flujos o su poca capacidad de absorber causas.<sup>14</sup>

Respecto de los problemas de gestión, lo más significativo era una tendencia de las instituciones a organizar su trabajo de acuerdo a las lógicas más tradicionales. Esto se traducía, por ejemplo, en que los tribunales operaban con un principio de radicación de causas en cada juez que conocía de la primera audiencia o en el uso de un sistema de fijación de audiencias muy rígido, todo lo cual generaba tiempos muertos muy significativos para fiscales y defensores. Algo similar ocurría en la fiscalía, en donde se podía percibir que la asignación de casos operaba también en la lógica de radicación o cartera y no flujos. Tampoco se apreciaban sistemas de especialización funcional. A todo ello debe agregarse que, tratándose de los tribunales, se habían generado conflictos y tensiones importantes entre jueces y la nueva figura de los administradores que se traducían en una resistencia de los jueces a permitir que estos nuevos funcionarios asumieran la conducción administrativa de los tribunales y, particularmente, la administración de los recursos humanos del mismo, incluido los jueces.

Como consecuencia de éstos y otros problemas adicionales, el sistema mostraba poca capacidad de absorber causas. Es así como a 12 meses de puesta en marcha la reforma sólo un 66% de los casos estaban terminados y a 15 meses esta cifra se elevaba sólo a un 68,7% del total de ingresos, allí donde la expectativa era que a 18 meses el sistema pudiera tener una tasa de 89% de términos. Esto también se reflejaba en el funcionamiento de los tribunales. Así, el sistema mostraba signos de no poder manejar más de entre 4 y 8 audiencias diarias por juez de garantía y con tiempos promedios cercanos a la media hora.<sup>15</sup> En tanto que el porcentaje de casos llegados a juicio oral era ínfimo.

Si bien se trataba de problemas que no impedían al sistema funcionar, incluso mejor que el

---

procesos de capacitación institucional e interinstitucional. Respecto a los defensores debemos recordar que el sistema inició su trabajo sin que la Defensoría Penal Pública estuviera instalada debido a que la ley que la creó sólo fue aprobada en marzo del año 2001. Hasta antes de eso se operó con un sistema de contingencia que dependía del Ministerio de Justicia que sirvió de base para la configuración de la nueva institucionalidad.

14 Véase Andrés Baytelman, ob. cit.

15 Idem págs. 35 a 38.

sistema antiguo, ellos ponían una sombra de duda acerca de lo que podía pasar en la medida que la reforma se extendiera a regiones más complejas y con mayor flujo de casos. Eso mismo hacía que este tipo de problemas requiriera soluciones rápidas frente a la inminencia de la puesta en marcha en zonas más grandes del país.

### *b) Años 2002-2005: Etapa Final de Implementación y Consolidación de Resultados*

La etapa que se desarrolla entre el año 2002 y mediados del año 2005 marcó un avance muy significativo en el trabajo de la reforma. Es así como el nuevo sistema se instaló en todo el país (incluyendo al final del período a la Región Metropolitana) y demostró una gran capacidad de aprendizaje en las nuevas regiones respecto de las experiencias iniciales, lo que facilitó superar varios de los aspectos más problemáticos ya descritos.

En este contexto, uno de los principales logros en relación al funcionamiento del nuevo sistema fueron los avances en materia de productividad y un aumento en la 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 desarrolló capacidad para dar mayor cantidad de respuestas a los casos que conocía. Así, por ejemplo, a dos años de puesta en marcha -es decir a diciembre del año 2002- el sistema había sido capaz de concluir el 87,3% del total de casos ingresados. A diciembre de 2003 esta cifra se elevaba a un 95,6% del total de ingresos. Como se puede apreciar, en diciembre de 2002 el sistema se acercaba al óptimo de 89% y el 2003 lo superaba largamente. A diciembre de 2004 la cifra bajaba un poco como consecuencia de la puesta en marcha de regiones más complejas como la V y la VIII a fines del 2003, pero en todo caso llegaba a un 90,5% superando la cifra establecida como óptima. A esta capacidad de respuesta debe agregarse un cambio importante en la capacidad del sistema de realizar audiencias, tanto gracias a mejoras muy importantes en la gestión de los tribunales como aprendizaje de todos los intervinientes en su manejo. Esto hizo que los promedios de audiencia por juez se elevaran significativamente, disminuyéndose también los promedios de duración de las audiencias en tribunales de garantía.<sup>16</sup>

Junto con resolver más casos, el sistema comienza a hacerlo en mucho menor tiempo que

16 Así por ejemplo en el año 2004 el promedio de duración de las audiencias de control de detención variaba entre 22 y 73 minutos en las distintas regiones, las de formalización de la investigación entre 19 y 78 minutos y las de medidas cautelares entre 10 y 36 minutos. Véase Anuario Estadístico Interinstitucional año 2004, págs. 168 a 170. Al año 2006 esas cifras bajaban notablemente a promedios entre 13 y 25 minutos para la audiencia de control de detención, entre 7 y 13 minutos para las de formalización de la investigación y entre 7 y 24 para las de medidas cautelares. Véase Anuario Estadístico Interinstitucional del año 2006, págs. 183 a 185.

el sistema antiguo. Así, por ejemplo, las cifras disponibles indicaban que como promedio la duración de los casos había disminuido más de un 60%, es decir, 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.<sup>17</sup>

En materia de garantías individuales, también se produce 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 objetos de persecución penal. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 2003 el sistema había realizado 1.270 juicios orales y sólo el año 2004 se realizaron 2.177. En este sentido, el juicio oral comienza crecientemente a consolidarse como una salida de importancia en el sistema.

A su vez, diversos antecedentes empíricos muestran que el sistema fue capaz de racionalizar de manera muy importante el uso de la prisión preventiva, generando así un escenario más favorable para la vigencia de la presunción de inocencia.<sup>18</sup> La Tabla n° 1 da cuenta del impacto que se produjo en el período el funcionamiento de la reforma en materia de la composición de la población penitenciaria, tal vez si el indicador más claro del gran cambio que produjo la reforma procesal penal en el período.

### *Tabla n° 1*

Porcentaje de presos condenados y en prisión preventiva en promedio diario 2000 - 2005

<b>Año</b>	<b>% en Prisión Preventiva y detenidos</b>	<b>% Condenados</b>
2000	48,5 %	51,5%
2001	44,6%	55,4%
2002	44,7%	55,3%
2003	44,5%	55,5%
2004	38,9%	61,1%
2005	35,0%	65,0%

Fuente: Álvarez, Marangunic y Herrera <sup>19</sup>

17 Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 256 a 265.

18 Para un análisis más detallado del punto con utilización de diversos indicadores y estadísticas, pero a la vez identificando algunas áreas problemáticas véase Mauricio Duce y Cristián Riego, *La Prisión Preventiva en Chile: el Impacto de la Reforma Procesal Penal y sus Cambios Posteriores*, en *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2009, págs. 151 a 212.

19 Pablo Álvarez, Antonio Marangunic y Raúl Herrera, *Impacto de la Reforma Procesal Penal en la Población Carcelaria del País*, en *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios* n° 11, Diciembre de 2007, Gendarmería de Chile, pág. 122.

En materia del derecho de defensa, el sistema logra completar la implementación de la Defensoría Penal Pública ya que, como había mencionado, en los primeros años se había funcionado con un sistema provisorio de contingencia por la demora en la aprobación de la ley que la creó. A poco tiempo, esta institución fue capaz de asegurar, al igual que en la etapa anterior, que todas las personas imputadas por un delito contaran con la asistencia de un abogado desde momentos tempranos de la persecución penal (antes de 24 horas desde el momento de la detención) y, además, garantizar el acceso a la información temprana del caso para poder ejercer de manera activa este derecho. Finalmente, los antecedentes disponibles sugieren que la reforma en este período produce 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, lo que se explica por varios factores, incluyendo dentro de ellos la realización de una audiencia temprana de control de detención y el acceso a un abogado defensor en las etapas iniciales de la persecución penal.<sup>20</sup>

Tratándose de los derechos de las víctimas, se constata en el período que el nuevo sistema desarrolla diversas políticas y establece 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. A su vez, el sistema comienza a desarrollar iniciativas muy interesantes para asegurar una atención de calidad y temprana de las víctimas que comparecen a las diversas fiscalías. De otra parte, se destaca que la reforma desarrolla un sistema destinado a ofrecer medidas de protección y asistencia médica, social y psicológica a favor de las víctimas de los delitos.<sup>21</sup>

En una medida significativa estos logros se producen debido a procesos de innovación que el sistema comienza a experimentar en materia de gestión. Así, se constata una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les permite enfrentar de manera adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destacan el desarrollo en la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se experimentan para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen. Conceptos como radicación y cartera como formatos preferentes de distribución de casos se

---

20 Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 151 a 156; Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003 (Hechos de 2002), Santiago 2003, págs. 41 a 51; Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2004 (Hechos de 2003), Santiago 2004, págs. 159 a 166; y, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2005 (Hechos de 2004), Santiago 2005, págs. 189 a 199.

21 Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 156 a 186.

reemplazan por sistemas de flujos, unidades de litigación especializadas, etc. Así, una de las innovaciones mayores en el Ministerio Público fue que todas sus unidades introducen sistemas de evaluación temprana de casos y tramitación de salidas tempranas, aumentando de manera significativa la productividad de la institución.

Estos logros se obtienen en un escenario en el que es posible constatar varios problemas o defectos en el funcionamiento del nuevo sistema.<sup>22</sup> 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 sigue chocando 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 pro-activo durante las etapas preliminares del proceso; la sub-utilización de algunos términos del sistema respecto a las expectativas originales, tales como los acuerdos reparatorios<sup>23</sup> 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. Algunos estudios demuestran también algunos problemas serios del sistema en la persecución penal y tratamiento de las víctimas de delitos sexuales.<sup>24</sup>

En una medida importante estos problemas se pueden resumir en el desafío del sistema de imponer mayor calidad a su trabajo. El sistema logra manejar sus flujos, pero ahora requiere que ese manejo lo haga entregando un mayor valor agregado a su trabajo. Esto se traduce en cuestiones como, por ejemplo, la necesidad de aumentar la calidad de respuestas del sistema (por ejemplo disminuyendo los términos facultativos o aumentando las sentencias en ciertas categorías de casos), mejorar la calidad de la defensa, superar problemas de gestión de tribunales, resolver mayor porcentaje de delitos graves, etc. Como se puede observar, se trata de un desafío más sofisticado que simplemente que el sistema funcione. En este sentido, empieza avanzar la idea que es posible exigir más al sistema y se asientan demandas al mismo que se podrían catalogar como de “segunda generación”, es decir, exigencias ya no asociadas al nivel básico de

22 Ídem.

23 Una revisión sistemática del comportamiento de la suspensión condicional del procedimiento y de los acuerdos reparatorios en el período 2000–2003 puede verse en Defensoría Penal Pública, *Las Salidas Alternativas en el Nuevo Proceso Penal: Estudio Exploratorio sobre su Aplicación, Estudios y Capacitación* n° 1, Santiago, diciembre de 2004.

24 Véase Lidia Casas y Alejandra Mera, *Violencia de Género y Reforma Procesal Penal Chilena, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales* n° 16, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, Septiembre de 2004, 219 págs.



su instalación, sino que orientadas a demandas más sofisticadas de resultados y calidad.

Junto con estos problemas, en este período resulta posible afirmar que ninguno de los logros descritos se había consolidado de manera que se hubiera asegurado el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas que habían permitido los resultados descritos todavía convivían con prácticas disfuncionales a los mismos. De otra parte, las condiciones de carga de trabajo y complejidad que había enfrentado la reforma en Chile en ese período habían sido bastante favorables debido a que la implementación gradual del sistema permitió que éste haya funcionado en las regiones con menor densidad poblacional. En este contexto, uno de los principales desafíos del proceso en esa época era extender los resultados obtenidos a la Región Metropolitana que concentra cerca del 40% de la población del país. La llegada de la reforma a esta región era considerada como la prueba de fuego del sistema, toda vez que el flujo y complejidad de casos que se esperaba debía atender representaba una dificultad muy alta para el mismo. Por eso, no obstante los resultados positivos, algunos sectores insistían en que ellos no se podrían replicar en la Región Metropolitana.

Finalmente, en este período surge una nueva área problemática representada por una creciente demanda e insatisfacción en materia de seguridad ciudadana. Así, es posible detectar que en este período surgen fuertes debates sobre el tema criticando a la reforma como un factor de aumento de inseguridad. Así, por ejemplo, se construye un discurso de una parte de la clase política muy crítico respecto al impacto que la reforma estaba produciendo en materia de seguridad ciudadana, particularmente en cuanto a que ésta era demasiado “blanda” con la delincuencia (o que establecía demasiadas garantías a favor de los delincuentes y desmedro de las víctimas) y ello tenía el efecto de aumentar la comisión de los delitos.<sup>25</sup> Este tipo de críticas generó cuestionamientos a la legitimidad de la reforma en algunos sectores de la opinión pública. Estos cuestionamientos eran particularmente intensos respecto del tratamiento que el sistema daba a ciertos delitos menores en donde la interpretación de distintas instituciones de la reforma permitía que las sanciones aplicadas a este tipo de delitos fueran bastante menores.<sup>26</sup>

---

25 Un ejemplo de esto es el debate en segundo trámite constitucional sostenido en la Cámara de Diputados durante el año 2003 acerca de la postergación de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana en donde varios diputados manifestaron una posición muy crítica a la misma respecto a sus impactos en materia de seguridad ciudadana (documento en archivo electrónico en poder del autor).

26 Esta preocupación incluso fue parte central del diagnóstico realizado por la Comisión de Expertos que se formó a partir del debate de la postergación de la reforma en la Región Metropolitana y, por lo mismo, parte importante de las propuestas de la misma se orientaron a solucionar problemas en este tema. Véase Documento de la Comisión Nombrada para Revisar y Evaluar la Puesta en Marcha y Funcionamiento del Nuevo Sistema de Enjuiciamiento Criminal, Diciembre de 2003. Copia del documento puede encontrarse en [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

Uno de los ejemplos más paradigmático en la materia se presentaba con la interpretación que la Corte Suprema había hecho del artículo 395 del Código Procesal Penal en relación a las penas que se podían aplicar en los procedimientos simplificados cuando los imputados habían reconocido su responsabilidad. Allí, la Corte sostuvo que el artículo en cuestión no solo era una regla de procedimiento sino que también de determinación de pena por lo que en casos en que los imputados reconocieran responsabilidad en un procedimiento simplificado solo se podía aplicar como pena una multa o prisión y no la pena originalmente señalada para el delito en la legislación penal sustantiva.<sup>27</sup> La polémica que generó tal problema llevó a la modificación de dicho artículo en noviembre del año 2005.

En términos más generales, los cuestionamientos a la reforma por su ineficacia en materia de seguridad ciudadana llevaron a la elaboración de varios proyectos de reforma legislativa que fueron aprobados en el período en análisis. La primera de estas reformas fue introducida en la Ley n° 19.789 publicada en el Diario Oficial el día 30 de enero de 2002. Esta reforma surgió como consecuencia de las recomendaciones emanadas del informe de una Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal establecida por el Ministerio de Justicia durante el segundo semestre del año 2001 con el objetivo de proponer algunas correcciones que perfeccionaran el sistema frente a algunos problemas que se había detectado en la puesta en marcha inicial del mismo.<sup>28</sup> El informe propuso un conjunto de medidas, algunas de las cuales suponían modificaciones legales y otras no, que debían adoptarse para superar varios de los problemas detectados. Sobre la base de estas recomendaciones, el Ministerio de Justicia elaboró un proyecto de reforma que recogió componentes significativos de las propuestas y que fue presentado a tramitación legislativa el día 31 de octubre de 2001 al Senado.<sup>29</sup> El proyecto proponía modificaciones en diversas materias, pero durante su tramitación parlamentaria se acotó y se redujo básicamente a los componentes vinculados con las facultades de intervención policial en el control de identidad (ampliación de esta facultad a hipótesis de faltas y establecimiento de facultades de revisar vestimentas, equipajes y vehículos de los controlados), las citaciones y las detenciones en casos de flagrancia (ampliando las facultades de detención a algunas faltas específicas del Código Penal) y el registro de lugares cerrados (simplificando el proceso para el

27 Véase sentencia de la Corte Suprema de 27 de marzo de 2002. En un fallo posterior, la Corte Suprema amplió el mismo criterio a los delitos de acción privada tramitados en conformidad a las reglas del procedimiento simplificado aumentando el problema descrito. Véase sentencia de la Corte Suprema de 30 de abril de 2003 causa rol N° 4.611-02.

28 Véase, Informe Comisión de Evaluación, Octubre de 2001, 35 páginas, documento en formato electrónico en poder del autor. Los miembros de dicha comisión fueron Carlos Valdívieso, Juan Enrique Vargas, Cristián Riego y Rafael Blanco.

29 Véase, Mensaje n° 108-345 de 31 de octubre de 2001.

registro).<sup>30</sup> Se consideró que esa era el área más problemática que requería reformas urgentes ya que se estimó que derivado de un deficiente tratamiento de la delincuencia menor y de las facultades policiales en materia de orden público se generaban percepciones negativas de la reforma dentro de la comunidad que afectaban seriamente la percepción de legitimidad de la misma. El proyecto fue publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 2002 causando más de alguna polémica dentro de la comunidad jurídica.<sup>31</sup>

La segunda reforma relevante en la materia se produjo por la aprobación de la Ley nº 20.074 publicada en el Diario Oficial el 14 de noviembre del año 2005. Su origen estuvo en un debate parlamentario en el que se criticó fuertemente la facilidad con que, según algunos parlamentarios, se otorgaba la libertad a imputados por parte de los jueces de garantía. Este debate se desarrolló fundamentalmente en el año 2003 a propósito de la postergación de la entrada en vigencia del nuevo sistema en la ciudad de Santiago.<sup>32</sup> El nuevo sistema debía comenzar a operar en la capital del país a fines del año 2004 pero el gobierno planteó una postergación de seis meses debido principalmente al retraso de las obras del Centro de Justicia de Santiago, edificio que debía albergar a los órganos del nuevo sistema. Una de las áreas más debatidas en la época estuvo en una polémica generada respecto a la concesión de libertades, el que concluyó con el acuerdo de, por una parte, postergar la entrada del sistema en Santiago hasta el año 2005 y, por la otra, crear una comisión que analizara el funcionamiento del sistema y propusiera correcciones para resolver los problemas que se venían denunciando. La comisión se constituyó durante el año 2004 y al finalizar su trabajo elaboró un reporte que reafirmó los valores del sistema pero reconoció algunos problemas operativos en su funcionamiento, planteándose diversas recomendaciones para superarlos. Dichas recomendaciones incluían también aspectos que requerían o no requerían modificación legal.<sup>33</sup> Algunas de esas recomendaciones fueron

30 Una explicación de las modificaciones al control de identidad puede verse en Jaime Salas, *Evolución del Control de Identidad: ¿En Ruta a su desnaturalización?*, en *Problemas del Proceso Penal*, Librotecnia, Santiago 2009, págs. 163 a 199.

31 Una visión crítica del mismo puede verse en María Inés Horvitz y Julián López, *ob. cit.*, págs. 591 a 609. Un debate que reproduce en parte la polémica puede verse la sección *Contrapunto* de la *Revista Apuntes de Derecho* nº 9, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002, págs. 32 a 34.

32 Como en varios temas parte de la preocupación de los parlamentarios es fuertemente anecdótica, pero sin fundamento empírico claro. Véase debate segundo trámite constitucional sostenido en la Cámara de Diputados durante el año 2003 (documento en archivo electrónico en poder del autor). Ello contrasta con cifras oficiales del Poder Judicial que indican que en el año 2003 los jueces de garantía rechazaron sólo el 6,6% de las solicitudes de prisión preventiva presentadas por los fiscales y el año 2004 sólo el 4,9%.

33 Véase, informe de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, diciembre de 2004, 70 páginas (documento en formato electrónico en poder del autor).

luego incorporadas a un proyecto de ley que después de una larga discusión se transformó en la Ley n° 20.074. Esta se hizo cargo de varios aspectos del nuevo sistema. En materia de prisión preventiva, el motivo central que originó su discusión, introdujo dos cambios fundamentales: por una parte, se redujeron sustancialmente las hipótesis de exclusión de la prisión preventiva<sup>34</sup> referidas a delitos de penas bajas y a casos en los que el imputado pudiese verse favorecido en la sentencia con una medida alternativa a la privación de libertad.<sup>35</sup> Por la otra, se suprimió la alusión explícita al principio de proporcionalidad como límite a la aplicación de la prisión preventiva.<sup>36</sup> En general, tanto las discusiones de la comisión de expertos como los debates del Congreso Nacional dan cuenta de que lo que se pretendió con estas modificaciones fue otorgarle a las regulaciones legales un sentido neutro frente a la prisión preventiva, quitándole reglas de contenido restrictivo que debían operar como criterios orientadores de la decisión de los jueces pero que de acuerdo a la percepción que se tenía, en muchos casos, se habían tendido aplicar de forma automática, sin ponderar suficientemente las complejidades de cada caso, generando algunas decisiones de mucha notoriedad que producían una enorme deslegitimación del sistema.<sup>37</sup> Con todo, también se trató de una modificación legal que generó bastante polémica en la comunidad jurídica.<sup>38</sup> Esta ley incluyó también otras diversas modificaciones al procedimiento simplificado y la suspensión condicional del procedimiento, entre otras.

En este contexto, el comportamiento inicial de las autoridades a cargo de las distintas instituciones del nuevo sistema estuvo marcado por una tendencia a desechar estas nuevas demandas por mayor eficacia del nuevo sistema en el control de la delincuencia argumentando la complejidad del problema y de sus causas, su falta de certeza empírica o simplemente debido a que su solución no correspondía en estricto rigor al mandato de las nuevas instituciones. Por lo mismo, en este período no hubo avances significativos en esta materia desde el punto de vista de la respuesta de las instituciones.

34 Letra a) del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

35 Letra c) del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

36 Inciso primero del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

37 Ejemplificador de esta lógica es parte del Mensaje del Ejecutivo con el que se envió el proyecto de ley que dio origen a esta reforma. En este señalaba que: “De allí es que, para cumplir con dicha finalidad, en el presente proyecto de ley se plantean las siguientes reformas legales: a. Perfeccionamiento de la regulación de la prisión preventiva, distinguiendo de mejor manera las causales que la hacen improcedente, de modo de evitar una automatización en su interpretación, en desmedro de la cualidad cautelar de esta medida.” Véase Mensaje 440–350 de 22 de enero de 2004 presentado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados.

38 Por ejemplo véase Javier Castro, *Introducción al Derecho Procesal Penal Chileno*, Legal Publishing, Santiago 2008, pág. 292.

### *c) Años 2005-2009: Etapa de Funcionamiento en Estado de Régimen y Consolidación de las Demandas de Segunda Generación*

Esta última etapa de implementación, estuvo marcada por la puesta en marcha de la reforma en la Región Metropolitana en junio de 2005 con lo que se concluyó el proceso de implementación inicial. Como ya ha sido mencionado, éste era considerado el desafío final de la reforma y la fecha de su entrada en vigencia había sido postergada en dos ocasiones respecto del calendario original de implementación. Además, el período está caracterizado por el hecho que el sistema comienza a partir de 2007 en adelante a funcionar en un escenario de régimen, es decir, dentro de sus parámetros regulares de carga de trabajo y competencia.

En este período la reforma mostró el importante nivel de aprendizaje de las distintas instituciones adquirido durante el proceso de implementación previo. En efecto, no obstante verse sometido el sistema a un nivel de flujo de casos muy superior a los tenidos con anterioridad, la capacidad de respuesta del mismo se mantuvo casi intacta e incluso con el tiempo aumentó de manera significativa. Al finalizar el año 2005, el sistema había sido capaz de concluir un 87,1% de los casos ingresados. No obstante esta cifra representaba una baja respecto de lo logrado en la etapa anterior. Era necesario considerar que la Región Metropolitana había estado en operación menos de seis meses y por ello sólo había sido capaz de terminar un 63,3% del total de casos ingresados lo que producía una distorsión.<sup>39</sup> De hecho, el resto de las etapas de implementación superaban el 93% de términos e incluso en un caso el 101,9% (II, III y VIII regiones). La tendencia a aumentar el número de casos resueltos se consolida durante el año 2006, en donde la fiscalía fue capaz de concluir 99,7% de los casos en relación a los ingresos del mismo año. Como se puede observar un estándar muy por sobre las expectativas originales. Dicha tendencia luego fue mantenida e incluso ha sido superada en años posteriores en un contexto en que el número de casos ingresados ha ido aumentando de manera significativa. La tabla n° 2 contiene un resumen de los casos ingresados y terminados en el período 2005-2009.

39 La cifra de 63,3% a menos de seis meses de funcionamiento obtenido por la Región Metropolitana incluso era muy superior a las obtenidas por otras regiones menos complejas. Por ejemplo, debe recordarse que en las primeras regiones a 12 meses, es decir, el doble de tiempo se lograba una cifra de términos de 66% de los ingresos.

## Tabla n° 2

### Casos ingresados y terminados año 2005 - 2009

<b>Año</b>	<b>N° Ingresos</b>	<b>N° Términos</b>	<b>Relación %</b>
2005	710.586	618.867	87,1%
2006	944.547	941.735	99,7%
2007	1.078.307	1.082.961	100,4%
2008	1.213.797	1.309.332	107,9%
2009	1.276.296	1.373.474	107,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

Según se puede apreciar, la evolución de las cifras es muy positiva ya que el sistema no sólo muestra capacidad de manejar la carga anual ingresada sino que incluso abordan el pequeño porcentaje de casos que se fueron rezagando en años anteriores. En este contexto, un marcado aspecto del período es la preocupación de todas las instituciones por avanzar los aspectos de calidad pendientes en el sistema. Esto se refleja, por ejemplo, en que buena parte de las instituciones comienzan a desarrollar programas de capacitación de sus integrantes complementarios de los recibidos al inicio de la reforma como manera de potenciar las herramientas de sus funcionarios y mejorar defectos detectados en la práctica del sistema. A niveles más cuantitativos, existe un esfuerzo importante del Ministerio Público de mejorar el porcentaje de las soluciones de mayor calidad por sobre las diversas salidas de desestimación de casos. En este ítem, las diversas fiscalías del país comienzan a superar el 30% de términos de mayor calidad según se puede observar en la tabla n° 3 que contiene el resumen de los términos utilizados por el Ministerio Público en dos categorías: términos judiciales<sup>40</sup> y no judiciales<sup>41</sup> entre los años 2004 a 2009.

40 En estos se incluyen las sentencias definitivas emanadas de todos los procedimientos del sistema (incluyendo el ordinario, el simplificado, el abreviado y el monitorio), la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, los sobreseimientos (temporal y definitivo) y la facultad de no iniciar la investigación.

41 Estos incluyen los archivos provisionales, decisión de no perseverar, el principio de oportunidad y las incompetencias.

Debe señalarse que en principio los términos judiciales involucrarían a las decisiones de mayor calidad del sistema.

### Tabla n° 3

Términos del Ministerio Público agrupados en salidas judiciales y no judiciales años 2004 a 2009

Año	Judiciales	No Judiciales
2004	30,5%	69,5%
2005	33,8%	66,2%
2006	36,3%	63,7%
2007	37,9%	62,1%
2008	39,3%	60,7%
2009	41,3%	58,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

Se puede apreciar un aumento de las soluciones de calidad en más de un 33% en el período 2004-2009, lo que da cuenta de una tendencia muy positiva sin perjuicio de algunos bemoles que señalaré más adelante.

Un fenómeno similar ocurre con la consolidación de la disminución en la duración de los procesos según se puede apreciar en la tabla n° 4 que distingue en días promedio de duración entre las salidas judiciales y no judiciales.

### Tabla n° 4

Promedio de duración en días de casos años 2006 - 2009

Año	Salidas Judiciales	Salidas no Judiciales
2006	119	96
2007	138	92
2008	132	88
2009	126	72

Se puede apreciar que el sistema produce una rebaja en el período en los plazos de duración de los casos terminados en salidas no judiciales. En las salidas judiciales si bien hay un aumento en

relación con el año 2006 la tendencia es a la baja respecto a los años anteriores. Con todo, debe tenerse presente que se trata de un indicador grueso ya que dentro de cada categoría se agrupan situaciones muy diversas como ya se ha mencionado.

En materia de derechos y garantías de los intervinientes, también se consolidan los avances experimentados en etapas anteriores. Por ejemplo, la tendencia hacia una racionalización del uso de la prisión preventiva se consolida. Las estadísticas de Gendarmería al 31 de diciembre de 2008 dan cuenta que el 22,7% de la población penitenciaria estaba compuesta por presos sin condena. Al 31 de diciembre de 2009 esa cifra sube un poco a un 23,81% de presos sin condena.<sup>42</sup> Como se puede apreciar cifras muy por debajo de las existentes al inicio de la reforma.

Estos resultados se explican por un esfuerzo importante de todas las instituciones del sector de innovar en su gestión al momento de planificar la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana. Es así como en materia judicial es posible observar que se superan varios de los problemas detectados en la relación jueces y administradores y en las fiscalías y defensorías se producen avances muy importantes en la forma de organizar y distribuir el trabajo, lo mismo ocurre con la Defensoría y el mejoramiento del sistema de licitación. Me parece que en la Región Metropolitana se pudo poner en práctica el aprendizaje de los cuatro años anteriores.

En este contexto positivo, también se consolidan las demandas de segunda generación, particularmente en materia de la capacidad de respuesta del sistema frente a los problemas de seguridad ciudadana. La Región Metropolitana genera un escenario en donde se da mucha mayor visibilidad a los problemas de la delincuencia en los distintos medios de comunicación, lo que abre debates intensos sobre el tema y en donde se cuestiona públicamente por varios actores la eficacia del nuevo sistema. Es así como en un contexto de intenso debate público sobre la materia,<sup>43</sup> en donde se caracterizaba al sistema con la imagen de una puerta giratoria<sup>44</sup>, se gestó un proyecto de ley como producto de un acuerdo político entre los diversos partidos

---

42 Datos obtenidos en [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl) (Visitada el 28 de enero de 2010).

43 Así, por ejemplo durante el segundo semestre de 2005 el FICED (Oficina de Fiscalización del Delito) dio a conocer públicamente un informe en el que se criticaba el criterio judicial que se traducía en opinión de los autores en uso bajo de la prisión preventiva en los delitos de tráfico de drogas. Véase FICED, Estudio sobre las Investigaciones de Tráfico de Drogas realizada en la Zona Poniente de Santiago desde la entrada en vigencia de la reforma procesal penal, 6 páginas. Este documento fue originalmente publicado en [www.emol.com](http://www.emol.com) una copia electrónica se encuentra en poder del autor.

44 Con una mirada crítica y resumiendo este debate puede verse Mauricio Duce, *Mirando Alrededor de la Puerta Giratoria*, El Mostrador, 10 de julio de 2006.



conocido como el acuerdo de “Agenda Corta Antidelincuencia”.<sup>45</sup> El proyecto fue presentado en definitiva por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 6 de julio de 2006.<sup>46</sup> En sus fundamentos se destaca que “Pese a todos los avances que nuestro país ha logrado en materia de modernización de su sistema de enjuiciamiento criminal; de la eficiente gestión del Ministerio Público en la persecución penal; la variada legislación aprobada por todos los sectores políticos representados en el Congreso Nacional; y el reforzamiento humano y material de las policías, la ciudadanía da señales de temor subjetivo ante el actuar de la delincuencia, que hace necesario introducir mejoras en el sistema, destinadas a reprimir con mayor energía al delito y disminuir esa sensación de temor.”

El proyecto propuso diversas modificaciones. Luego de un largo debate en ambas cámaras, finalmente se aprobó la Ley n° 20.253 que fue publicada en el Diario Oficial el día 14 de marzo de 2008. Esta ley introdujo modificaciones sustanciales a la regulación de la prisión preventiva como también algunas otras de importancia en materia de control de identidad (se redefinió la hipótesis de procedencia y se aclaró el vínculo entre control de identidad y detención por flagrancia) y detención por flagrancia (se aumentó la flagrancia a un tiempo de 12 horas desde la comisión del delito en algunas de las hipótesis reguladas en el artículo 129 del Código Procesal Penal).<sup>47</sup> Probablemente la reforma más importante incluida en esta ley está constituida por el nuevo inciso cuarto de la letra c) del artículo 140 del Código Procesal Penal. En esta nueva redacción se plantea lo que podría ser entendido como una presunción de peligro para configurar la necesidad de cautela de “peligro para la seguridad de la sociedad”, en varias hipótesis que se describen. Si bien el sentido de esta norma no es completamente preciso y podría ser comprendida de manera más flexible, es indudable que representó un intento bastante claro por reintroducir un régimen de inexcusabilidad como los que existieron hasta antes de las reformas de los años setenta y ochenta en Chile.<sup>48</sup>

El otro cambio fundamental que esta ley planteó estuvo en la modificación a la norma del inciso segundo del artículo 149 del Código Procesal Penal, la que estableció, para un catálogo de delitos

---

45 Véase Acuerdo Político Legislativo en Materia de Seguridad Ciudadana, de 26 de Noviembre de 2007, firmado por representantes de todos los sectores políticos (documento de 13 páginas en formato electrónico en poder del autor).

46 Véase Mensaje n° 188–354 de 7 de julio de 2006.

47 Un análisis completo de los cambios contenidos en esta ley pueden verse en Guillermo Piedrabuena, *Ley 20.253 Agenda Corta Antidelincuencia*, Editorial Legis, Santiago 2008, 338 págs.

48 En un sentido similar acerca del alcance pretendido por el legislador y sus problemas véase Jaime Salas, *Criterios Judiciales para la Imposición de la Prisión Preventiva*, en *Problemas del Proceso Penal*, Librotecnia, Santiago 2009, págs. 307 y 308.

de cierta gravedad,<sup>49</sup> que la apelación de la resolución del juez de garantía que niega lugar a la solicitud de prisión preventiva, produce efecto suspensivo y en consecuencia el imputado debe permanecer privado de libertad hasta que la Corte de Apelaciones resuelva el recurso. Esta regla reinstaló una práctica tradicional del sistema inquisitivo de acuerdo con la cual era la Corte de Apelaciones y no el juez de primera instancia quien resolvía la prisión preventiva, estimándose en general que estos tribunales superiores tienen criterios más duros y más vinculados con el sistema inquisitivo en el sentido de vincular el procesamiento de una persona a su privación de libertad. Se trató de una modificación que fue cuestionada constitucionalmente en varios casos ante el Tribunal Constitucional. En los primeros casos el Tribunal Constitucional rechazó los requerimientos en sede de admisibilidad sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos.<sup>50</sup> Con todo, unos días después el Tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento presentado por el Juez de Garantía Patricio Rondini (causa rol 1065-08). Este caso fue resuelto por el Tribunal Constitucional por sentencia dictada el día 18 de diciembre de 2008 por medio de la cual se rechazó el requerimiento de inconstitucionalidad, tanto por considerarse que no impugnaba una norma aplicable a un caso concreto sino más bien se trataba de una impugnación en abstracto, como por entender que dicha norma no afectaba derechos fundamentales en caso de ser aplicada.<sup>51</sup>

En su conjunto, los cambios al régimen de la prisión preventiva introducidos por la reforma de “agenda corta” han sido ácidamente criticados por la doctrina, se ha señalado que ellos producirían un “...notorio cercenamiento a las garantías que rodeaban, inicialmente, al modelo procesal penal implementado en Chile a contar del año 2000”.<sup>52</sup>

No obstante el contexto descrito de presión al sistema por los problemas de seguridad pública, a diferencia de etapas anteriores, comienza a observarse un cambio de actitud en las autoridades de las distintas instituciones, particularmente del Ministerio Público en términos de asumir tales demandas como un desafío para su institución, aún cuando ello no se traduce en un programa

49 Se trata de los delitos de secuestro, sustracción de menores, violación propia e impropia, parricidio, homicidio simple y calificado y robos con violencia e intimidación.

50 Se trata de varios requerimientos presentados por jueces de garantía que el Tribunal Constitucional declaró inadmisibles por razones formales sin pronunciarse sobre el fondo del asunto (véase resoluciones del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 2008 causas rol n° 1057-08 y 1060-08).

51 Véase sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 2008 en causa rol 1065-2008. La sentencia cuenta con voto de minoría del magistrado Correa Sutil quien estuvo por aprobar el requerimiento de inconstitucionalidad.

52 Véase Javier Castro, ob. cit. pág. 41.

u orientación que cambie de manera significativa en la dirección del trabajo emprendido hasta el momento. En esta dirección, el cambio de mando de Fiscal Nacional en el año 2008 generó un giro en la materia ya que el Ministerio Público comenzó poco a poco a comprometerse en el tema.

## **2.- DESAFÍOS FUTUROS:**

No obstante los avances que muestra el sistema en las diversas áreas que he mencionado, todavía existen varios aspectos pendientes o en los que el sistema puede mejorar sus resultados y que constituyen desafíos importantes para el futuro. Estos desafíos se presentan en diversas áreas de trabajo y constituyen problemas con distintos niveles de relevancia para el sistema. Por ejemplo, en una mesa redonda efectuada a fines de 2006 se identificaban serios problemas en la ejecución de sanciones, el control medidas alternativas, en el trabajo de organismos auxiliares que comenzaban a dar signos de colapso y la coordinación del Ministerio Público con la policía, entre otras.<sup>53</sup>

No creo posible abordar de manera sistemática el análisis de todas estas cuestiones. Con todo, quisiera avanzar en tres aspectos que me parecen claves de abordar para el trabajo futuro del sistema ya que se trata de temas que tienen la posibilidad de generar cuestionamientos muy fuertes a la legitimidad del sistema en su conjunto. A continuación explico brevemente cada uno de ellos.

### *a) El Rol de las metas cuantitativas y sus riesgos:*

Uno de los elementos más característicos del sistema chileno en el contexto regional es que desde temprano las distintas instituciones -y el sistema en su conjunto- han manifestado una fuerte preocupación por la productividad del mismo lo que ha llevado a fijar diversas metas e indicadores cuantitativos como parámetros básicos de medición de desempeño y control. El que se haya planteado la existencia de un conjunto de metas cuantitativas como logros de trabajo constituye en mi opinión una cuestión muy importante. Es decir, hoy día no parece posible administrar una institución pública con un poder y función tan importante como las

53 Varios de estos desafíos fueron expuestos en una mesa redonda realizada en octubre de 2006 de la cual se realizó una publicación de las ponencias. Véase, Seguridad Ciudadana y Reforma Procesal Penal, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Fundación Paz Ciudadana, Facultad de Derecho Universidad Católica y Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, enero de 2007, 22 páginas.

que tienen los jueces, fiscales y defensores sin que existan metas e indicadores que deben tener un correlato cuantitativo específico y concreto. En Chile esto parece obvio, pero lo cierto es que en muchos países de la región aun se discute el hecho de que la justicia o todas las instituciones vinculadas a la justicia trabajan con bienes inmateriales que no pueden ser medidos en números y que, por lo tanto, no es posible diseñar indicadores o metas numéricas. En dicho contexto, hablar de números, resultados, indicadores de productividad, entre otros, es casi una herejía para una función como la administración de justicia.<sup>54</sup>

A partir de lo expuesto, me parece que en nuestro país se ha avanzado mucho gracias a la existencia de metas e indicadores cuantitativos, los que han cumplido un rol de catalizador que ha permitido a las instituciones del sistema desarrollar los altos niveles de gestión que tiene hoy en día y que ya he destacado en forma precedente. Sin embargo, obviamente las metas, y este es el punto que quiero enfatizar en este momento, tienen otra cara, lo que se podría llamar un efecto perverso. Es decir, cuando las metas cuantitativas se constituyen en el único o muy principal indicador de medición de resultados y de premio al trabajo de los actores del sistema, ello puede generar un conjunto de incentivos perversos para el logro de los objetivos finales del mismo.

Por ejemplo, desde el punto de vista de la persecución penal pública, estas metas pueden traducirse (y en alguna medida lo han hecho) en fuertes incentivos por investigar lo más fácil, y no necesariamente lo socialmente más relevante, fundamentalmente porque es más importante para el actor concreto lograr la meta de gestión que, en muchos casos, obtener una solución de calidad en los casos específicos. En otras palabras, la meta cuantitativa establece un fuerte incentivo para su logro sin que necesariamente su resultado refleje un trabajo de efectiva calidad. Esto debido a que normalmente estas metas se asocian un conjunto de beneficios al logro de las mismas (por ejemplo bonos de productividad). La situación descrita ocurre cuando, por ejemplo, se busca terminar casos para cumplir con la meta institucional a pesar de que el término escogido para el caso específico sea el de peor calidad que podía entregar el sistema (por ejemplo privilegiar una desestimación temprana como el archivo provisional por sobre una sentencia obtenida en un juicio oral).

Otro ejemplo que grafica lo anterior ocurre cuando se da un uso amplio de la negociación como forma puramente de descongestión del sistema. Si bien en principio el que los mecanismos de

---

<sup>54</sup> En otro trabajo he identificado con más detalle este mismo problema tratándose específicamente del Ministerio Público. Véase Mauricio Duce y Cristián Riego, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2006, págs. 50 a 52.

negociación previstos sea usados intensamente no es problemático per se, el punto es que éste uso intenso se realiza en muchos casos en donde los fiscales negocian muy por debajo de sus posibilidades legales o con un ablandamiento extremo de su postura<sup>55</sup> o cuando los defensores lo hacen para reducir su carga de trabajo a pesar que se trata de un caso que podrían discutir con éxito en juicio. Como la negociación ofrece al fiscal y al defensor una oportunidad para llegar a una solución más fácil, ambos actores tendrán muchos incentivos para negociar. Primero, porque les permitirá llegar a una solución que lo premiará mejor en términos del cumplimiento de las metas. Segundo, porque implica un camino con mucho menos desgaste de recursos y de su propio tiempo.

Como se señaló con anterioridad, la situación descrita en principio no es necesariamente negativa, pero hoy se da en contextos de escaso control que pueden dar lugar a situaciones que no son socialmente óptimas. Por ejemplo, desde el punto de vista del trabajo de los fiscales, ocurre que en juicios simplificados y procedimientos abreviados a veces hay ablandamientos muy fuertes en términos del tipo penal que se imputa. Para poder llegar a los máximos de penas que exigen estos procedimientos especiales, los fiscales muchas veces buscan calificar jurídicamente el caso con un tipo penal que tiene asociada menor pena. Si bien, algunas veces esto tiene que ver con problemas probatorios que tiene el Ministerio Público, sabemos de casos en que delitos contra la propiedad como robos o hurtos terminan calificados como receptaciones por este motivo, lo que obviamente constituye un sub óptimo de lo que debería hacerse. Lo que sucede es que, si bien en muchas ocasiones, esto constituía la mejor opción de persecución, en la mayoría de los casos no sabemos si realmente la decisión es adoptada efectivamente para potenciar o maximizar las posibilidades de la persecución penal o si ella surge presionada o incentivada

55 Este tema ha sido desarrollado con una visión muy crítica por el investigador peruano Luis Pásara en un estudio realizado el año 2007 acerca del funcionamiento del Ministerio Público en nuestro país. Véase Luis Pásara, *Claroscuros en la Reforma Procesal Chilena: el Papel del Ministerio Público, en Crimen e Inseguridad: Políticas, Temas y Problemas en las Américas*, Catalonia/FLACSO, Santiago 2009, páginas 299 a 338. Una versión electrónica del mismo puede encontrarse en *Serie de Documentos Electrónico* n° 4, Junio 2009, FLACSO–Chile, 35 páginas en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/de3\\_2009syc](http://issuu.com/flacso.chile/docs/de3_2009syc) (última visita en el mes de septiembre de 2010). Finalmente, puede escucharse una entrevista realizada al autor de la investigación en el Podcast “CEJA y la Actualidad Judicial n° 10” de mayo de 2010 en <http://www.podcaster.cl/2010/06/ceja.y-la-actualidad-judicia-10> (última vez visitada en septiembre de 2010). Para los efectos de este trabajo citaré la versión publicada en versión electrónica por FLACSO–Chile por ser la de mayor acceso público. La sección que cito en este momento está en páginas 14 a 19.

por los estímulos que el sistema le entrega por solucionar rápido el caso. Continuando con el ejemplo de los fiscales, otras veces el ablandamiento en la postura negociadora viene con el tipo de penas que se oferta o el tipo de penas que se negocia. Muchas veces el fiscal no hace un trabajo de recalificación jurídica, sino que se mueve dentro de los márgenes amplios de determinación de pena que deja nuestro sistema en varias categorías de delitos. Si a esto, se suma el impacto que tiene la Ley n° 18.216 sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad, termina produciéndose en muchos casos, una solución muy ablandada en cuanto a la pena impuesta en comparación de lo que podría ser una expectativa objetiva si se analiza el tipo penal, y para que decir respecto a la expectativa social que existe respecto estos temas. Casos que teóricamente podrían ser sancionados con una pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo terminan siendo sancionados con una privación de libertad de menor duración y sustituida por una pena de cumplimiento en libertad como la remisión condicional o la libertad vigilada. Relacionado con esto, en otras ocasiones el ablandamiento del fiscal proviene de lo que se podría llamar como el “escamoteo de circunstancias agravantes”, es decir, casos en que se termina por favorecer al imputado en una negociación cuando eventualmente se estaría fuera de ella si es que se fuera más estricto en la aplicación de estas circunstancias modificatorias de responsabilidad penal. El fiscal derechamente no muestra los antecedentes que podrían dar lugar a agravantes y por esa vía ofrece una pena más baja que la que se podría obtener legalmente en el caso. En la dirección contraria, algo similar ocurre cuando el fiscal se manifiesta muy abierto a reconocer la concurrencia de circunstancias atenuantes que serían discutibles en el caso.

La revisión de algunos datos generales del sistema tiende a ratificar que el problema expuesto tiene correlato en la realidad. Desde el 2006, que es donde comienza el funcionamiento real de la reforma, ya que es el primer año completo de aplicación con carácter nacional, se puede constatar una tendencia positiva, paulatina en el tiempo, en el aumento de los términos judiciales y disminución en forma paralela de los términos no judiciales según ya vimos en la tabla n° 3. Sin embargo, se trata de una cifra muy gruesa, que dice muy poco, por lo que es necesario tener los porcentajes de términos según las principales causales de término excluyendo las sentencias definitivas y otras categorías como las incompetencias, colocando, por así decirlo, el núcleo central de las salidas judiciales y no judiciales. La tabla n° 5 avanza en esta dirección.

## Tabla nº 5

Porcentajes de casos terminados por el Ministerio Público por principales causales de término (sin incluir sentencias definitivas) años 2006 a 2009

	2006	2007	2008	2009
Archivo Provisional	48,7%	46,4 %	45,6%	45,7 %
Oportunidad	11,0 %	11,5 %	11,3%	8,6 %
Facultad no iniciar	10,6 %	8,4 %	8,7%	8,5 %
Acuerdo Reparatorio	1,3 %	1,4 %	1,4%	1,4 %
Suspensión Condicional	9,1 %	12,0 %	11,6%	12,3 %
Decisión no perseverar	1,9%	2,7 %	2,7%	2,9 %
Sobreseimientos	3,6 %	3,0 %	3,1%	3,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

También aquí pueden verse avances y tendencias interesantes, como por ejemplo, que ha habido un claro esfuerzo por reducir el uso del archivo provisional, manteniéndose hoy en día en una tasa cercana al 45%, menos de lo que había el año 2006. De la misma forma, una misma tendencia existe respecto al principio de oportunidad, que ha tenido una baja muy significativa, tal como ocurre también con la facultad de no iniciar investigación. Sin embargo, en la otra cara, puede verse que efectivamente las suspensiones condicionales se han incrementado en una tasa importante, así entre los años 2006 y 2009 hay un incremento de prácticamente de un tercio ya que se pasa de un 9,1% el año 2006 a un 12,3% el año 2009, es decir un aumento de 3,2% superior al 33%. Esto tiende a ratificar que se está ampliando el margen de negociación entre fiscales y defensores. Por otra parte, las bajas apuntadas en el uso del principio de oportunidad y la facultad de no iniciar se compensan con el aumento en el tiempo de los casos en donde los fiscales utilizan la decisión de no perseverar y con los sobreseimientos, que se han mantenido estables en el período descrito.

A continuación, en la tabla nº 6, veremos las cifras relativas al porcentaje de casos que concluye con sentencias definitivas.

## Tabla n° 6

Porcentaje de casos terminados por sentencias definitivas (2006 - 2009)

	2006	2007	2008	2009
Sentencia Condenatoria	11,5 %	12,9 %	14,2 %	15,5 %
Sentencia Absolutoria	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
<b>Total sentencias</b>	<b>11,7 %</b>	<b>13,2 %</b>	<b>14,5 %</b>	<b>15,8 %</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos Ministerio Público

Los datos reflejan lo que podría considerarse como una buena noticia como cifra general, la tendencia del sistema ha sido la de aumentar las sentencias en forma importante y paulatina. Esto es positivo ya que no importando el tipo de procedimiento en que ellas recaen se trata obviamente de las decisiones de mayor calidad que el sistema puede ofrecer. De esta manera, las sentencias han ido aumentando desde el 2006, alcanzando el 2009 un 15,8%. Estas buenas noticias deben matizarse cuando se analiza el cómo se compone el mundo de las sentencias. Allí, es posible observar que hay una tendencia clara respecto a lo que ocupa mayor presencia son las sentencias que surgen de los juicios simplificados y los procedimientos monitorios. La tabla n° 7 permite hacer un análisis de este tipo ya que desagrega la información de las sentencias por tipo de procedimientos.

## Tabla n° 7

N° y porcentajes de casos terminados por sentencia por tipo de procedimiento (2006 - 2009)

	2006	2007	2008	2009
Abreviado	19.331 (16,9%)	24.848 (17,4%)	34.255 (16,6%)	N/D
Simplificado (simples delitos y faltas)	61.053 (39,1%)	43.410 (38,5%)	79.353 (41,5%)	N/D
Monitorio	43.305 (39,0%)	54.931 (37,4%)	85.186 (41,4%)	N/D
Juicios Orales	4.780 (4,3%)	6.086 (4,1%)	7.002 (3,4%)	7.608 (3,0%)
<b>Totales</b>	<b>110.826 (100%)</b>	<b>146.918 (100%)</b>	<b>205.796 (100%)</b>	<b>253.459 (100%)</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos Ministerio Público



Como se puede observar, dentro del universo de las sentencias aquellas que han tendido a crecer con mayor intensidad, tanto en números absolutos como en términos porcentuales, son las sentencias dictadas en procedimientos monitorios. Dentro del mundo de las sentencias se trata de aquellas que constituyen las respuestas de menor calidad del sistema o en donde el valor agregado por el mismo es mucho más bajo ya que no surgen como consecuencia de un proceso en que se haya dado una audiencia y, además, corresponden a las infracciones de menor entidad que conoce el sistema. Entonces, me parece que hay que tener mucho cuidado en la forma en que se presentan los datos y se hacen los análisis sobre los mismos. Así, hay veces en que el indicador grueso nos muestra una señal positiva (por ejemplo en el aumento de sentencias), pero cuando se empieza a desagregar un poco los datos, es posible darse cuenta de que hay bastante más información que extraer de ellos. Por ejemplo, uno puede observar que las sentencias que emanan del juicio oral (las de mayor calidad y valor agregado en el sistema) han ido tendiendo a disminuir en el porcentaje de las sentencias, a pesar de que en números absolutos se ha mantenido una tendencia al alza. Luego, los juicios abreviados, que son otro espacio de negociación importante, representan un porcentaje muy significativo del total de sentencias.

En fin, me parece que estas cifras permitirían realizar bastantes análisis sobre el funcionamiento del sistema lo que me alejaría un poco de los objetivos acotados de este trabajo. También podría avanzar mostrando otras cifras con ejemplos similares, como el número de audiencias realizadas por jueces, de atenciones de defensores, de diligencias realizadas, etc. Creo que lo que importa para los efectos de este trabajo es, a partir de estos datos que he tomado como un ejemplo, dar algunas ideas respecto al impacto de las metas cuantitativas en fijar una dinámica de trabajo del sistema.

La falta de evolución de metas e indicadores comienza a manifestarse en una creciente rutinización del trabajo del sistema. En efecto, en la medida que el sistema se ha masificado a todo el país y sus actores interactúan habitualmente utilizando procedimientos similares, se comienza a constatar una pérdida de calidad en el trabajo producto de la respuesta estandarizada frente a situaciones comunes. Todo ello con el riesgo a corto plazo de impactar en la calidad del sistema. En esta dirección me parece que hay que realizar una revisión muy profunda de las metas e indicadores desarrollados por las distintas instituciones del sistema. Me parece que con el transcurso del tiempo las metas e indicadores establecidos por el sistema tienden a perder fuerza como instrumentos modeladores del comportamiento eficaz de los distintos actores.

Una primera cuestión problemática surge, como ya he sugerido, como consecuencia de

un proceso que podría caracterizarse como el de “burocratización de metas e indicadores”, fenómeno que en mi experiencia pasa en toda institución o actividad en la que se utilizan estas formas de medición e incentivo. Este proceso se produce por varios factores. Así, por ejemplo, tiende a ocurrir que con el paso del tiempo las metas se desvirtúan, se transforman o convierten en un fin en sí mismo y no en medios para resolver problemas. Las personas son muy sensibles a los resultados que se les pide y siempre se corre el riesgo que el resultado importe más que el fin último perseguido al fijar ese resultado. De otra parte, también con el transcurso del tiempo los actores del sistema aprenden a cómo cumplir las metas con el menor esfuerzo posible, maximizando su propio interés más que cumpliendo con las finalidades sustantivas asociadas a las mismas metas. Por otro lado, estas metas e indicadores producen rigidez en algunos ámbitos de trabajo del sistema. Por ejemplo, un actor que está motivado por solucionar el problema por una vía nueva o más creativa se ve presionado por el cumplimiento de la meta y por ello puede preferir sacrificar la calidad de su trabajo por cumplir con cierto resultado establecido en abstracto que en el caso concreto no resulta el mejor.

Me parece que fenómenos como los descritos se han dado en Chile con distintos niveles en las diversas instituciones que funcionan en el nuevo sistema procesal penal. Esto obliga a las instituciones a estar mucho más encima de este tema, es decir, es necesaria una permanente revisión y reestructuración de las metas e indicadores de forma de intentar que ellos no sean desvirtuados y establezcan incentivos y permitan medir cuestiones que son efectivamente valiosas para el sistema.

En la perspectiva señalada creo que a esta altura del desarrollo de la reforma procesal penal chilena me parece que hay una necesidad imperiosa de incorporar metas e indicadores de gestión de carácter más cualitativo que las que hoy existen. Los desafíos aquí son básicamente dos. En primer lugar, suponiendo que tenemos un acuerdo en cómo medir más cualitativamente el trabajo de los distintos actores (cuestión nada menor de lograr), esto impone la necesidad de desarrollar sistemas de medición y control de estos indicadores cualitativos que hoy en día el sistema en general no cuenta y que, eventualmente, puede no ser tan fáciles de desarrollar para las distintas instituciones. En segundo lugar, es necesario ver cuáles serían estas metas en concreto. Retomando el ejemplo de las salidas del sistema la pregunta en esta área sería si mejorar el diseño en metas cualitativas sólo pasa por exigir, por ejemplo, soluciones de “mayor calidad jurídica”. Resolver esto es muy relevante ya que el sistema en Chile me parece está llegando a su tope en términos de la cantidad de casos que atiende y da respuesta con soluciones jurídicas que se identifican formalmente como calidad. Por lo mismo, identificar este cambio de lógica de las metas e indicadores con mayores exigencias desde esta perspectiva no me parece realista

ni la dirección que debiera tomarse. No se puede pretender como sistema que los archivos provisionales lleguen a un 30% y las decisiones judiciales a un 70%. Esto no tiene ninguna posibilidad de ocurrir en Chile ni probablemente en ningún sistema de justicia criminal. Lo que se debe hacer en cambio es sincerar el funcionamiento del sistema mediante un sistema de accountability o rendición de cuentas más complejo.

Es necesario sincerar el sistema tanto respecto de sus posibilidades reales de eficacia como respecto de sus problemas estructurales. Me parece que la demanda pública hoy en día va por aumentar las soluciones de calidad y ello nos ha llevado a “inflar” las salidas judiciales, pero por otro lado ocurre que el sistema está más o menos al tope, lo cual no quiere decir que no sea posible mejorar el funcionamiento respecto a ciertas categorías de delitos concretos. En fin, lo que ocurre es que la respuesta de mostrar permanentemente solo los indicadores de salidas judiciales, a esta altura se agotó, y debiéramos discutir ahora como le damos a este nivel de logros, que es muy importante, más calidad, aún cuando ello implique bajar un poco los índices de salidas judiciales. En la medida en que no se sincere esto, con todas las complejidades que ello trae, el sistema va a terminar pagando en términos de legitimidad, porque se estaría entrando a una competencia que la vamos a perder, es decir, siempre vamos a tener este déficit a menos que como sistema no construyamos una plataforma de explicación y de debate sobre este tema, que es un área que hoy en día nos está haciendo perder legitimidad como sistema frente a la opinión pública.

Esto mismo ocurre con una buena parte de otros indicadores y metas que hoy día aparecen cumplidos con niveles de excelencia por los distintos actores, pero cuando se examinan más críticamente dejan dudas acerca de la conveniencia de mantener las prácticas que ellos mismos han instalado como deseables. El punto final, es que tal como estos indicadores han sido elementos catalizadores de la buena gestión de la reforma, hoy podrían transformarse en el mejor sedante para quedarse dormido en los laureles sin enfrentar problemas de calidad pendientes.

### *b) El Problema del tratamiento de la víctima*

Un problema que se ha presentado con especial fuerza en los últimos años y que constituye un desafío muy importante para la reforma dice relación con el mejoramiento en la atención y protección de víctimas. Desde mediados de la década se ha comenzado a generar una visión bastante crítica acerca del trabajo del sistema y, en particular del Ministerio Público,

con las víctimas, no obstante todos los avances que se han producido según he mencionado previamente.<sup>56</sup> Tal vez el problema se ha manifestado públicamente con mucha claridad a partir del segundo semestre de 2007 en donde luego de un intenso debate público acerca del nivel real de protección que tenían las víctimas del nuevo sistema, los actores de la clase política firmaron un acuerdo (26 de noviembre) conocido como “Acuerdo de Seguridad Pública”, en el cual se propusieron diversas medidas para atacar varios problemas, pero siendo uno de los principales la idea de establecer una institucionalidad destinada a proporcionar defensa penal gratuita a favor de las víctimas y mejorar su protección. Dicho acuerdo político se tradujo en la presentación de un proyecto de ley orientado a la creación de una defensoría de víctimas.<sup>57</sup>

En mi opinión, avanzar en la línea que originalmente se planteó en el acuerdo político es una mala idea que no resolverá los problemas de las víctimas y, por el contrario, corre el riesgo de generar expectativas falsas y una serie de distorsiones para el sistema en su conjunto. No parece que este trabajo sea la oportunidad de entrar en detalle sobre este punto.<sup>58</sup> Con todo, si me interesa destacar que este debate refleja una imagen instalada en la opinión pública negativa acerca del sistema. Por ejemplo, que muchos casos las soluciones del sistema no incluyen elementos de reparación o ni siquiera se hacen cargo del interés más general de la víctima en la misma. En muchas otras ocasiones, el problema que se presenta es que la víctima está recibiendo muy poca retroalimentación del sistema en términos de lo que está pasando con la persecución penal, incluso respecto de aquellas que están dispuestas a colaborar. En general esta imagen instalada da cuenta de que nadie en el sistema quiere hacerse cargo en serio de la víctima.

Cuando se analizan las pocas cifras que existen en la materia, se constata que esta idea de desinterés del sistema por la víctima no es una percepción “manejada” o “inflada” por los medios

---

56 Un ejemplo de esto puede ser un estudio realizado por Karen Lundquist que da un buen reflejo del estado de situación del tema al año 2006. Véase, Karen Lundquist, *Víctimas: Problemas e Insatisfacciones Buenas Prácticas e Innovaciones*, Forja Serie de Investigación para la Acción, Santiago marzo de 2006, 67 páginas.

57 Véase mensaje n° 76/356 de 31 de marzo de 2008 por el que se presenta un Proyecto de Ley para Crear un Fondo Nacional para la Representación de Víctimas de Delitos. Sobre el intenso debate en los medios puede verse un conjunto de opiniones editoriales publicadas entre ellas véase: *El Mercurio*, 5 de Noviembre de 2007 pág. A 2; *El Mercurio*, 31 de marzo de 2008 pág. A2; *El Mercurio*, 5 de junio de 2010 pág. A2; y, *El Mercurio*, 28 de mayo de 2010 pág. A2.

58 En algunos de los textos citados en la nota anterior he tenido oportunidad de explicar mi posición en el debate público. En todo caso me parece interesante mencionar que aún en el contexto donde el tema de la defensoría de víctimas ha estado muy presente en el debate público, cuando las personas son preguntadas acerca del tipo de servicio estatal que esperarían en caso de ser víctimas de un delito, menos de un tercio (31,2% en el año 2009 y 29,7% en el año 2008) responde que se le brinde un abogado para que la represente en juicio. Véase Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2009, gráfico 23 (presentación power point del Instituto Nacional de Estadística en poder del autor en formato electrónico).

de comunicación social, sino que parece ser efectivamente una opinión extendida entre quienes han tenido contacto con el sistema. En esta dirección, la tabla n° 8 presenta los resultados de la última Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC)<sup>59</sup> en un primer ítem relativo al nivel de atención que reciben las víctimas por parte de los fiscales.

### Tabla n° 8

#### Satisfacción víctimas: Contacto fiscal

Tras denunciar ¿Lo contactó un fiscal?	Si	No
Lesión	47,93 %	50,97 %
Robo en casa	37,09 %	61,82 %
Asalto con violencia	32,54 %	63,44 %
Robo de automóvil, camioneta, motocicleta	28,96 %	64,59 %
Robo de objeto dentro de vehículo o partes de él	27,72 %	69,69 %
Robo por sorpresa	25,11 %	69,81 %
Hurto	24,80 %	69,26 %

Fuente: ENUSC 2009

Como se puede observar, este cuadro refleja el nivel de contacto que han tenido las víctimas con el fiscal o con alguien de la fiscalía tratándose de siete categorías de delitos. Las cifras muestran que salvo el caso de lesiones, donde cerca de la mitad de las víctimas han sido contactadas, en general nos encontramos con porcentajes de contacto extremadamente bajo. Puede haber algunas razones o problemas estructurales que expliquen los bajos porcentajes de contacto, como por ejemplo casos en que las víctimas no son ubicables, pero en general, los números

59 Mayores antecedentes sobre esta encuesta pueden revisarse en: [http://www2.dsp.gov.cl/enusc\\_2009.html](http://www2.dsp.gov.cl/enusc_2009.html) (última visita en septiembre de 2010).

son demasiado gruesos como para que la explicación sea simplemente problemas de la víctima y no que haya un problema de gestión importante del sistema. Lo mismo ocurre cuando se le pregunta a las víctimas sobre su satisfacción general respecto a la tramitación del caso. La tabla n° 9 entrega datos sobre esta materia.

### *Tabla n° 9*

#### Satisfacción víctimas en la tramitación de la causa

<b>¿Lo satisfizo la forma en que se tramitó su causa?</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Robo en casa	11,88 %	85,01 %
Asalto con violencia	18,17 %	77,10 %
Robo de objeto dentro de vehículo o partes de él	22,15 %	74,91 %
Robo por sorpresa	27,65 %	69,74 %
Hurto	28,06 %	68,31 %
Lesión	32,43 %	60,37 %
Robo de automóvil, camioneta, motocicleta	45,26 %	48,25 %

Fuente: ENUSC 2009

En mi opinión las cifras de esta tabla son aún más impactantes que la anterior. Los niveles de satisfacción son mínimos, probablemente el más alto, en el caso de los robo de automóvil, camioneta o motocicleta se explica por el alto nivel de recupero de estos bienes. En el resto de los casos, los porcentajes son extremadamente bajos, como en el delito de robo en casa (sólo un 11% de satisfacción), siendo extremadamente sensible desde el punto de vista del estado en

que queda la víctima y del impacto que luego esto tiene en la comunidad en general. De esta manera, estas cifras hablan bastante fuerte respecto a que tenemos un problema importante en esta materia que hay que encarar con más fuerza.

Cuando se analizan las causas de insatisfacción, es posible encontrar que hay diversas razones<sup>60</sup>, entre las cuales hay que hacer distinciones claras para identificar el problema y la solución posible. Por una parte, hay problemas estructurales del sistema de justicia criminal para responder de acuerdo a lo que espera la víctima debido a que en muchos casos no se va a poder esclarecer el hecho, identificar al autor o recuperar lo que fue robado. En esos casos no podemos establecer expectativas falsas de algo que se sabe por la experiencia internacional y comparada ningún sistema de justicia criminal está en condiciones de responder. Por otro lado, también hay problemas importantes de gestión que sí pueden ser trabajados y resueltos. Por ejemplo, no es lo mismo que la víctima manifieste su insatisfacción porque no se realizó nada en su caso, a aquellas situaciones en que nunca se supo qué es lo que pasó en su caso. Luego, no es lo mismo que la insatisfacción sea por no recuperar la especie, lo cual puede ser un problema estructural, ya que sabemos que incluso en el sistema más eficiente del mundo, y aunque se gasten mucho más recursos, siempre va a haber un porcentaje mayoritario de casos de delitos en contra de la propiedad donde no se van a recuperar las especies, pero ello es muy distinto a que la víctima muestre su insatisfacción producto de que nunca la contactaron.

En este contexto, me parece necesario discutir acerca del método de trabajo que el sistema está utilizando con las víctimas. Se trata de un área en donde el propio sistema puede mostrar avances y resultados muy importantes en ciertas áreas, como por ejemplo en el caso de los delitos violencia intrafamiliar donde los resultados de satisfacción de víctimas son proporcionalmente inversos respecto a los datos que he revisado.<sup>61</sup> Por tanto, puede decirse que el sistema está aprendiendo a desarrollar mejores métodos para trabajar con las víctimas. El propio Ministerio Público ha

---

60 Así por ejemplo en la ENUSC una de las razones principales de la insatisfacción de las víctimas es “Porqué no realizaron nada” la que constituye el primer motivo de insatisfacción en 6 de los 7 delitos (fluctuando entre un 16% y un 20% como motivo, salvo en el delito de lesiones en que aparece en tercer lugar con un 11,89%). Otro motivo de insatisfacción es “Porque nunca supo qué es lo que paso en su caso” que aparece mencionado como un factor relevante en tres de los siete delitos (robo en casa, robo por sorpresa y hurto, mencionado con una frecuencia de entre 13% y 14%).

61 El Ministerio Público encargó a una empresa externa la realización de un estudio de evaluación de la satisfacción de víctimas en los proyectos pilotos que se habían implementado a la época para el tratamiento y atención de víctimas de violencia intrafamiliar. El índice de satisfacción total fue superior al 70%, en tanto que en temas como el contacto de los fiscales el índice fue cercano al 65%. Los detalles de este estudio pueden verse en: [http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Encuesta\\_Satisfaccion\\_VIF\\_2009.ppt](http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Encuesta_Satisfaccion_VIF_2009.ppt) (última visita en el mes de septiembre de 2010).

desarrollado metodologías sobre las cuales se podría construir una nueva aproximación al tema tratándose de las víctimas de delitos comunes. Esto nos lleva a que lo que en el fondo de las cifras revisadas no es que el sistema desconozca cómo aproximarse más efectivamente a la víctima, sino que se trata de un problema de priorización de recursos y objetivos. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de los recursos al final del día la pregunta relevante es cuántos recursos se destinan al tratamiento de la víctima. Esto podría llevar a otras discusiones y preocupaciones, por ejemplo, acerca del manejo de la escasez de la hora/fiscal para atender a esta demanda que va un poco más allá de la persecución penal más tradicional. Con todo, si se considera que la atención y satisfacción de las víctimas es algo sensible a lo que el Ministerio Público debería tratar como importante, tal vez no se trata de un tema que se resuelve por contar con más hora/fiscal, sino que puede pasar por una definición de prioridades acerca del tiempo que se destina a distintas actividades.

## LA NECESIDAD DE MEJORAR ASPECTOS DE LA PERSECUCIÓN PENAL

No quisiera concluir esta sección sin abordar un área en donde me parece el sistema presenta enormes desafíos como lo es el perfeccionamiento de ciertos aspectos de la persecución penal que hoy día me parece estamos en condiciones de encarar y que de alguna medida constituyen flancos de cuestionamiento de la legitimidad del sistema frente a la opinión pública. En alguna medida importante el propio Ministerio Público ha planteado un conjunto de ideas en la materia por medio del desarrollo de su Plan Estratégico 2009-2015,<sup>62</sup> reconociendo de esta forma la importancia y lo sensible del tema. Mencionaré dos temas: (c.1) problemas en el método de persecución de delitos comunes y (c.2) el problema del tratamiento de los delincuentes reiterantes.

### *c.1.- El Método de persecución de los delitos comunes:*

La primera cuestión que vale la pena mencionar es el problema del método de persecución de los delitos comunes y que constituyen los ingresos más masivos del sistema. Hay que partir reconociendo en este punto que se ha producido un gran avance producto de la instalación como política general del Ministerio Público a partir de su nuevo plan estratégico de las

62

El detalle de este puede ser revisado en: [http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan\\_Estrategico\\_2009\\_2015.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf) (última visita en septiembre de 2010)



denominadas Unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC).<sup>63</sup> Ellas han permitido homogeneizar la persecución penal o como el Ministerio Público está enfrentando estos casos masivos que repletan al sistema. A pesar de lo anterior, creo que persisten algunos problemas importantes de método de trabajo tratándose de los delitos comunes. Mencionaré muy brevemente tres: el método investigativo de la orden de investigar, el uso de sistemas de información y la coordinación de fiscales con policías.

El primer problema se refiere al extensivo uso de la orden de investigar que los fiscales envían a la policía como método central para investigar e intentar esclarecer ciertos tipos de delitos. Un ejemplo de lo anterior está constituido por los casos en donde hay antecedentes pero no hay imputado conocido, es decir, donde hay algún material probatorio que eventualmente permitiría pensar una persecución penal con alguna posibilidad de éxito. Se trata de casos en que los antecedentes no son tan claves como para justificar una persecución inmediata e intensa ya que no hay imputado, por lo mismo serán casos que normalmente se asignarán a la sub unidades de archivo provisional de las TCMC. En ellas el método principal de trabajo utilizado para llevar adelante la investigación será la emisión de una orden de investigar a la policía. Esta orden termina siendo el paso para asegurarnos que no va a pasar nada en este caso ya que si había alguna posibilidad de esclarecerlo ella se desvanecerá durante el proceso de producir y tramitar la orden. Esto ocurre, básicamente, porque los policías no tienen capacidad para priorizar las diversas órdenes similares que reciben, menos si las mismas no vienen priorizadas por la propia fiscalía. De otra parte, se explica como consecuencia de los mismos trámites que supone la elaboración de la orden de investigar: su contenido es bastante genérico, por más sensibilizada que este la planilla desarrollada por la sub unidad respectiva; el tiempo que demora la fiscalía en emitirla, la policía en recibirla, distribuirla, responderla, etc. Todo ello indica que si existía alguna posibilidad de esclarecer el caso con alguna intervención temprana y focalizada ya no va a lograrse debido a que el sistema se tomó varios días, semanas o meses en dar curso a actividades investigativas que probablemente sólo hacían sentido con una intervención relativamente rápida.

El problema es que la orden de investigar como método de trabajo se basa en un trámite muy burocrático, incluso ahora en el escenario que el sistema cuenta con un diseño institucional más sofisticado de trabajo como son las TCMC. En consecuencia, no basta con tener la estructura de las TCMC sino que también hay que alterar los métodos de trabajo que ellas ocupan. Lo que ocurre es que hay que sofisticar la respuesta o reacciones de estas unidades. Frente a los casos que reciben no todo tendría que derivar en una orden de investigar, o tal vez no sea una orden

63 Véase Ministerio Público, Plan Estratégico 2009–2015, pág. 46.

de investigar la mejor forma de contactar a la policía para algunos casos, o habrá que definir los cuerpos policiales que investigan, en fin, hay muchas formas de enfrentar esto, pero en general, me parece que la forma en que se enfrentan hoy en día, es un obstáculo para mejorar el funcionamiento del sistema. Debo aclarar que aún cuando logremos lo anterior, no creo que debiera esperarse un cambio muy significativo de las cifras de casos esclarecidos por el sistema. El cambio de método no debiera hacerse tanto por la posibilidad que los resultados cambien en forma radical (si creo debieran mejorar en algún margen), sino porque estamos frente a un método de trabajo que genera mucho ruido y espacios importantes de deslegitimación del sistema frente a la opinión pública. Esto ocurre, por ejemplo, cuando hay víctimas muy activas que a pesar de que van acompañando antecedentes al Ministerio Público o a la policía, quedan atrapadas por este funcionamiento burocrático del sistema sin obtener respuesta alguna y con la sensación de que si hubieran sido objeto de mayor atención todo se podría haber aclarado. Ha ocurrido en varios casos que en situaciones de esta naturaleza las víctimas recurren a los medios comunicación quienes con la información proporcionada logran esclarecer el caso con alto impacto mediático. Aun cuando esto ocurra en un caso de cada 100, cada vez que pasa esos casos adquieren una gran relevancia pública y la falta del sistema en su esclarecimiento termina produciendo un importante daño en legitimidad frente a la opinión pública.

Además de lo anterior, otro tema de método de trabajo tiene que ver con el problema de cómo están siendo utilizados los sistemas de información que dispone el Ministerio Público, por ejemplo, en el uso de estos sistemas en el desarrollo de estrategias de flagrancia inteligente, donde hay varias experiencias que se han implementado en Chile. El cómo utilizar los sistemas de información, no hablo de los sistemas de información externa si no la que dispone el propio Ministerio Público, es que ellos se utilizan mucho más como un sistema de registro de casos que como un método de recopilación de información que permita desarrollar un trabajo más estratégico de persecución penal. Esto creo que es lo que ocurre con el Sistema de Apoyo de Fiscales (SAF) desarrollado en Chile. Dicho sistema representa un gran avance, un salto cualitativo respecto a lo que históricamente hemos tenido en Chile y en toda América Latina, pero que aún no es aprovechado en toda su potencialidad, ya que no solamente debiera utilizarse como un sistema de registro de las causas que se tramitan sino también como un sistema que nos permita construir una estrategia de persecución penal, particularmente en los casos por delitos comunes que son los que estamos analizando en este trabajo.

Finalmente, respecto al método de trabajo, hay claros problemas de coordinación y de priorización de trabajo entre el Ministerio Público y las policías. En este punto, me parece hay problemas que derivan de errores de diseño del sistema. Tal vez porque no había mucho espacio

político para haber hecho otro diseño se optó por un modelo complicado de distribución de responsabilidades entre los fiscales y la policía. Lo que se observa en el mundo comparado es que claramente los legisladores le han pasado a las policías una facultad de selección, y así, el material con el cual trabajan los fiscales son, por así decirlo, los casos con los cuales pueden trabajar. Esto facilita enormemente el trabajo de investigación con un filtro temprano y con una capacidad mucho mayor para organizar adecuadamente el trabajo investigativo.

Nuestro legislador tomó otra opción, probablemente porque no era políticamente posible entregar esta posibilidad discrecional tan fuerte a la policía en un contexto en donde se veía por el contrario que el Ministerio Público podía cumplir un rol de controlador intenso del trabajo policial. De otra parte, entregarle una facultad de selección de casos a la policía suponía discutir cambios estructurales a dichas instituciones tanto respecto a configuración institucional como respecto a los sistemas de rendición de cuentas y de control necesarios. Se trata de cambios que probablemente eran imposibles de realizar ya que llevaban a redefinir buena parte del núcleo duro de cómo se ejerce el poder en el nivel policial. En ese contexto, nos quedamos con un sistema en donde la responsabilidad por resultados es un tanto ambigua. La policía traspasa al Ministerio Público los casos y la responsabilidad de resolverlos y el Ministerio Público se las devuelve. Esto hace que sumado al tratamiento burocrático de los casos (vgr. Ordenes de investigar amplias) la responsabilidad por el esclarecimiento de los casos se diluya o disuelva. Cada institución se lava las manos o le atribuye a la otra las causas de la ineficacia en ciertos tipos de casos.

### *c.2.- El Problema en el tratamiento de la habitualidad:*

Un segundo problema en relación a la persecución penal es lo que ha sido identificado en el estudio de Luis Pásara que he citado previamente y que denomina como problemas en el tratamiento de la habitualidad o el trabajo con los clientes más habituales del sistema.<sup>64</sup> El dato empírico que el autor cita es del año 2007, e indica que el 5% del total de imputados que habían pasado por el sistema tenían 5 o más contactos con el mismo.<sup>65</sup> En las carpetas que analiza en el 25% de los casos aparece ese tipo de imputados.<sup>66</sup> Los datos ratifican una percepción común y que se refiere que una clientela recurrente son las personas con contacto habitual con el sistema, las que explican un porcentaje mucho mayor a la proporción de personas que son, de los delitos que se cometen. Se trata, por lo general, de imputados que suelen reiterar delitos comunes tales como hurtos y robos de distinta naturaleza.

El principal problema que se detecta en el estudio de Pásara a partir del examen de casos es lo que puede denominarse como un tratamiento ingenuo y burocrático de la habitualidad, que por así decirlo, termina beneficiando a los habituales con lo que se podría llamar circuitos de impunidad, es decir, casos en donde el sistema tarda mucho en reaccionar con una respuesta más dura. Por ejemplo, esto es lo que ocurre cuando estos clientes habituales pasan en un primer

---

64 Véase Luis Pásara, ob. cit., págs. 19 a 24.

65 Idem pág. 19.

66 Idem pág. 20.

y segundo caso o contacto con el sistema por la aplicación de un principio de oportunidad o eventualmente por una suspensión condicional del procedimiento, después caen en el sistema una tercera y cuarta vez en las que podrían verse beneficiados con una negociación blanda, luego en un nuevo contacto se les condena con penas alternativas de la Ley 18.216, y así, al sistema le cuesta cinco, seis o siete contactos, por así decirlo, para atrapar a un “cliente habitual” con un perfil criminal que genera enormes problemas para el sistema, especialmente de legitimidad pública.

Se trata de un problema complejo que tiene diversas connotaciones que exceden el puro trabajo del fiscal. Por ejemplo, algunas causas del problema están vinculadas a cómo el legislador ha reconocido algunas figuras o ha establecido algunas penas en ciertos tipos de casos. Con todo, más allá de estas cuestiones, obviamente se trata de un problema en donde parece haber ciertos aspectos de la persecución penal que no estarían operando satisfactoriamente. Pásara logra establecer que hay una carencia clara de una estrategia más homogénea y sofisticada para enfrentar este tipo de casos y esto le está causando costos de legitimidad pública al sistema. En sus conclusiones sobre el punto señala “...en el Ministerio Público no parece haberse desarrollado una aproximación apropiada para tratar al delincuente habitual, no sólo como un individuo sino como un sector poblacional que se relaciona con el delito como forma de vida. Aplicar a ese sector las varias respuestas del sistema en términos similares a los que se usan con quienes tienen una relación ocasional con el delito, o escalarlas progresivamente conociendo la inutilidad de esta vía, no parece adecuado, sobre todo de cara al hecho de que es el delincuente habitual un actor principal en el fenómeno de inseguridad ciudadana”.<sup>67</sup>

---

67 Ídem pág. 24.

### 3.- A MODO DE CIERRE

En esta síntesis bastante apretada, en algunos puntos incluso algo superficial, he dado cuenta de varios de los aspectos centrales de funcionamiento de nuestro nuevo sistema procesal penal en sus diez años de desarrollo. Me parece que a partir de ella se puede concluir que hay bastantes razones para estar muy satisfechos con el desarrollo y evolución del sistema en este período. Dichas razones se refuerzan cuando se observa este proceso de cambio en un contexto regional. A esta altura, tenemos un sistema que se ha instalado correctamente, cuyo funcionamiento supera los indicadores estimados como óptimos cuando se hizo el diseño en un contexto de mayor carga de trabajo de la esperada, el sistema ha mostrado dinamismo para ir afrontando nuevos desafíos, etc.

Desde el punto de vista de la lógica de transformación cultural de los actores del sistema, que era uno de los desafíos importantes de esta reforma, me parece posible constatar que la profundidad de los cambios que se han generado son enormes y su nivel de consolidación hacen imposible pensar en un retroceso que nos acerque a la forma en que se realizaba la justicia criminal en nuestro país con anterioridad.

Me podría extender con otros argumentos que destaquen los logros de nuestro proceso de reforma que hacen que, en general, sea considerado como un caso de estudio exitoso en materia de políticas públicas en el sector justicia. Con todo, no sólo he intentado dar cuenta de estos logros, sino que también identificar algunas áreas en donde se presentan desafíos importantes para los próximos años. La naturaleza de este trabajo y la complejidad del sistema me impiden

hacer un análisis que pretenda ser comprensivo de todos los aspectos problemáticos o en donde existen cuestiones pendientes en el trabajo del sistema. Espero que otros autores de este libro hayan identificado otras cuestiones que complementen a las contenidas en este capítulo.

La idea de mostrar estos elementos no ha sido la de empañar un momento de legítima celebración y satisfacción. Lo que pretendo es más bien recordar que el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal es siempre muy complejo y problemático. Allí donde se obtiene un logro, surge otro nuevo problema o una nueva demanda social legítima que el sistema debe satisfacer. Esto hace que sea indispensable que los actores e instituciones del sistema estén siempre atentos y se mantengan con una actitud de disconformidad acerca de sus logros. Cuando los sistemas de justicia penal pierden su capacidad de reflexión crítica esto permite que en pocos años se conviertan en sistemas burocráticos que trabajan por debajo de sus posibilidades y de las expectativas sociales mínimas. La reforma chilena ha mostrado una enorme capacidad de innovación y evolución en estos diez años. Espero que los grandes logros que hemos obtenido no nos hagan “dormir en los laureles”, sino más bien constituir un incentivo para insistir y profundizar en la necesidad de seguir perfeccionando al sistema.

LOS COMENTARIOS CONTENIDOS EN EL PRESENTE  
LIBRO SON DE RESPONSABILIDAD DE SUS AUTORES Y  
NO REPRESENTAN EN NINGÚN CASO LA OPINIÓN DEL  
MINISTERIO DE JUSTICIA.



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*



*Centro de Justicia de Santiago.*



*Tribunal de Juicio Oral en lo Penal –  
Juzgado de Garantía - Vicuña.*



*Tribunal de Juicio Oral en lo Penal –  
Juzgado de Garantía - San Felipe.*

---

*Edición:*

*Ministerio de Justicia*

*Fotografía:*

Archivo Ministerio de Justicia

*Año 2010.*

*4.000 ejemplares*

*Diseño*

patriciouribeb@taller700.cl

*Impresión*

Gráfica Puerto Madero



*“A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”*







“A 10 AÑOS DE LA  
REFORMA PROCESAL PENAL:  
LOS DESAFÍOS DEL NUEVO SISTEMA”