

“Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del Poder Judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos”¹

Autor: Patricio Valdivieso²

1. Presentación

Este trabajo tiene por objeto dar a conocer el proceso de modernización del sistema de administración de justicia penal en Chile durante la última década, en particular la Reforma Procesal Penal, como una forma muy concreta de hacer un aporte para el proceso de reflexión en torno a la modernización del sistema judicial en México. Asimismo, la exposición que sintetizará este escrito el día 27 de junio sugerirá ciertas iniciativas complementarias en el área del derecho de interés público que apuntan en dirección de fortalecer el Poder Judicial y adecuarlo a estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

2. Contexto

Las reformas a la justicia en Chile, como en otros países de América Latina, se enmarcan dentro de un proceso más global de transición a la democracia que ha vivido el país, el cual no se agotó por el simple cambio de régimen el año 1990. En Chile hay una serie de restricciones al régimen político democrático, cuya superación podría conducir al perfeccionamiento del estado constitucional democrático. A modo de ilustración, aquí cabe mencionar las siguientes: prerrogativas y autonomía de las Fuerzas Armadas³; Consejo de Seguridad Nacional⁴, senadores designados⁵, quórum requerido para reformar o aprobar ciertas leyes⁶.

El sistema de administración de justicia está en una fase de transición, debido al profundo proceso de reformas que viene experimentando desde la segunda mitad de la década de 1990. Lo anterior es especialmente válido en el campo de la justicia criminal, por cuanto las reformas se están aplicando paulatinamente en el país, en las regiones. En consecuencia, las normas, estructuras y actores tradicionales del sistema de administración de justicia, coexisten con nuevos procedimientos y actores emergentes que son fruto de las reformas.

Por los motivos indicados, esta ponencia se estructura en tres partes: la primera, referida a la situación previa del sistema de administración de justicia, ofrece un panorama general anterior a las reformas, tal como funciona por ejemplo en el Área Metropolitana y en otros lugares del país al comenzar el año 2002; la segunda está referida a las principales innovaciones, reformas y desafíos pendientes, y su formato consiste en cuatro apartados (contenido, logros y limitaciones de la reforma procesal penal; acceso a la justicia de sectores más desprotegidos; control judicial

¹. Este escrito es sólo una versión preliminar de la ponencia que será entregada, en forma de documento Word, en disquete, al concluir el Foro. El autor pretende integrar reflexiones que se vayan produciendo durante el mismo Foro, y por lo tanto entregará la indicada versión final al concluir el mismo.

². Patricio Valdivieso, Profesor Adjunto Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

³. La supremacía de los poderes civiles sobre los militares es un elemento necesario para la democracia, y esa supremacía consiste en la capacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para desarrollar sus políticas sin interferencia de los militares, definir objetivos y organización de la defensa nacional, diseñar y ejecutar políticas de defensa, supervisar la ejecución de política militar. Si las Fuerzas Armadas tienen prerrogativas especiales, con independencia del poder político, y si toman sus decisiones con autonomía, entonces contraen el campo de supremacía del poder político sobre el militar. En Chile no hay una garantía de subordinación de las fuerzas armadas al poder político civil, pues el cap. X de la Constitución de 1980 dispone un conjunto de instituciones y atribuciones que dan la posibilidad de intervención militar en la vida política; por ejemplo, participación de los comandantes en jefe en el Consejo de Seguridad Nacional que cumple funciones políticas, y derecho a convocarlo; carabineros de Chile, la policía, como rama de las Fuerzas Armadas, con sus prerrogativas y autonomía; alto nivel de autonomía en materia de nombramientos, ascensos y presupuesto, y por lo tanto poco espacio de la autoridad política para nombrar y llamar a retiro; presupuesto garantizado por la Constitución, en base al 10% de las ganancias de empresas públicas de cobre.

⁴. La Constitución de 1980 establece la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional integrado por ocho personas: Presidente de la República, Presidente del Senado (Cámara Alta), Presidente de Corte Suprema, Contralor General de la República, y los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. La mitad de los miembros representa las Fuerzas Armadas, y de la otra mitad sólo dos son elegidos por medio de elección popular (Presidente del Estado y Presidente del Senado). Siendo por lo tanto una organización que representa intereses corporativos, el Consejo tiene consecuencias en el conjunto del sistema político, puesto que debe elegir cuatro miembros de del Senado, y de ese modo influye en la legislación del país.

⁵. El Congreso Nacional de Chile es bicameral, compuesto por dos cámaras, cámara de diputados y cámara de senadores. El Senado tiene 48 miembros, y 11 de ellos son designados, es decir, más del 20% no son elegidos por sufragio. Ello genera un problema serio para la representatividad del sistema político, porque los senadores intervienen en la formación de la ley y numerosos asuntos públicos.

⁶. La mayor parte de las leyes puede ser modificadas y aprobadas por simple mayoría. Pero las leyes de mayor jerarquía, las leyes orgánicas constitucionales, que vienen después de la constitución en rango, demandan un quórum muy alto para ser modificadas, esto es, un número muy elevado de votos en ambas cámaras. En tal contexto, la reforma de la Constitución es extremadamente difícil, porque necesita un quórum de dos tercios, muy alto. Esto aleja del principio de la soberanía popular.

de actos de gobierno; cambios institucionales vinculados con la autonomía del sistema judicial)⁷; la tercera consiste en una síntesis de indicadores que tienen la función de servir de apoyo para documentar el impacto de las innovaciones y reformas en las actividades del sistema de administración de justicia en los últimos años, y asimismo fundamentar los desafíos que están aún pendientes.

3. Situación Previa a las reformas

La siguiente visión panorámica del sistema de administración de justicia, lejos de pretender ser exhaustivo, se limita a presentar aquellos aspectos que, en las perspectiva de los temas centrales de esta ponencia, son considerados relevantes⁸. Como se indicó, toda la información está referida el sistema pre-reforma, y en consecuencia no es este el lugar donde se podrá encontrar la información actualizada; su función es servir de antecedente para poder evaluar en una perspectiva temporal las transformaciones que ha sufrido el sistema de administración de justicia en Chile.

3.1. Sistema de administración de justicia y procedimiento penal

Hasta mediados de la década de 1990, el sistema de administración de justicia en Chile ha estado compuesto por tres subsistemas: los tribunales de justicia, los servicios colaboradores y los servicios auxiliares. El primer subsistema es el “poder judicial” en sensu estricto⁹. El poder judicial se organiza en tres niveles jerárquicos: Corte Suprema a la cabeza, cortes de apelaciones en un nivel intermedio, tribunales de primera instancia en la base¹⁰. Además existe el Consejo de Defensa del Estado¹¹, que tiene bajo su responsabilidad la defensa de los intereses del mismo, y cuenta con oficinas a cargo de abogados procuradores fiscales, en las ciudades que tienen Corte de Apelaciones.

La Corte Suprema tiene la más alta competencia sobre todo el territorio nacional. Hasta 1995, ella estuvo integrada por 17 ministros, su Presidente elegido por ellos mismos, que duraba tres años en el cargo y podía ser reelecto, un fiscal que emitía informes y ejercía funciones de superintendencia, un secretario en calidad de ministro de fe pública, un prosecretario, seis relatores para dar cuenta de causas que Corte debe resolver, y personal auxiliar¹². Las funciones de la Corte Suprema, según la Constitución y las leyes, son el ejercicio de jurisdicción correccional, disciplinaria y económica sobre todos los tribunales¹³, tutelar los derechos subjetivos públicos, ejercer control de casación, y cautelar la supremacía constitucional¹⁴.

En el nivel intermedio, las cortes de apelaciones disponen de entre cuatro y veinticinco ministros – dependiendo del territorio jurisdiccional y de la cantidad de población que atienden-, un fiscal, a lo menos dos relatores, y personal auxiliar. Estos tribunales conocen en segunda instancia de las causas. Asimismo, ellas conocen en primera instancia de los recursos de amparo y protección, y de este modo participan de la jurisdicción constitucional¹⁵.

En la base, los tribunales de letras de primera instancia son unipersonales, cuentan además con un secretario y oficiales que tramitan las causas, y se hallan bajo la dependencia directa de la Corte de Apelaciones, que ejerce respecto de ellos la superintendencia directiva y correccional a través del recurso de queja en primera instancia. Paralelamente existe una judicatura

⁷. Estipulativamente, en un seminario realizado los días 31 de noviembre y 01 de diciembre del 2002, en el cual participaron investigadores de distintos países de América Latina, se acordó investigar estas líneas y no otras para efectos de comparación. En un contexto de tantos y tan diversos cambios o intentos de cambio, estos han sido consideradas líneas que sólo cumplen el propósito de poder dar un orden a la información.

⁸. Como referencia, los trabajos más completos sobre este tema han sido publicados por el Centro de Estudios Públicos (1991) y la serie de Cuadernos Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y en particular por el tantas veces citado Carlos Peña (1991, 1993, 1994). Aquí, según se ha indicado, y siguiendo a Peña y otras fuentes complementarias, ofreceremos una breve descripción del sistema de administración de justicia en Chile previo a las reformas más relevantes de la década de 1990, con el objeto de referir después, específicamente, a los cambios que se introducen con los proyectos de reforma, y el análisis de cada una de las líneas que han sido definidas previamente como centrales.

⁹. No incluimos el tribunal Constitucional porque según la Constitución Chilena es distinto al poder judicial, y de hecho tiene funciones distintas, al igual que la justicia electoral (sobre el tema mayor información en Peña, 1993, 317).

¹⁰. Sólo un tercio de las cortes de apelaciones y de los tribunales en primera instancia corresponde a tribunales penales (sobre esto cuadro muy detallado en Peña, 1993, 291-293).

¹¹. Está regulado actualmente por esta ley pero fue creado con mucha anterioridad Regulado por ley 2.573 del 5 de abril de 1979

¹². Actualmente son 21 ministros

¹³. Administración de presupuestos, supervisión organizacional y financiera de todos los tribunales, con excepción de tribunales Constitucional, Electoral y Militares en tiempo de guerra; supervigilar la labor jurisdiccional de los miembros de la judicatura, pudiendo enmendar cualquier resolución generada mediante el Recurso de Queja; conocimiento en segunda instancia de Recursos de Amparo y de Protección (iniciados en la Corte de Apelaciones, debido a las privación, perturbación o amenaza en el ejercicio de la libertad personal, la seguridad individual, y debido a procedimientos que lesionan los derechos esenciales consagrados en la Constitución); anulación de sentencias cuando media infracción de la ley; velar por la supremacía de las normas constitucionales

¹⁴. En la práctica, se hace un uso frecuente del recurso de queja, caracterizado por ser un recurso de baja formalización, alta discrecionalidad, y cuya resolución no requiere ser fundamentada (Peña 1993, 292-295).

¹⁵. Mayor información en <http://www.poderjudicial.cl>

especializada en menores, laboral y militar, y donde no existe esos tribunales su competencia es asumida por el tribunal civil común que corresponda.

De los servicios colaboradores de la administración de justicia, dependientes del Ministerio de Justicia¹⁶, Gendarmería tiene por finalidad atender, vigilar y rehabilitar de personas privadas de libertad. Está a cargo de los establecimientos penales del país, velando por su seguridad, y cumple las ordenes judiciales relativas al ingreso, guarda y libertad de las personas¹⁷.

El régimen procesal penal del sistema de administración de justicia¹⁸, vigente durante el siglo XX y en la actualidad, en la mayor parte del territorio chileno, ha consistido en un procedimiento ordinario por crimen o simple delito de acción pública, cuya estructura básica data de 1906¹⁹. Sus modificaciones más importantes fueron el Decreto Ley 426 de 1927 que suprimió los promotores fiscales, delegando en un mismo órgano judicial las labores de investigar y juzgar²⁰. El procedimiento consiste en dos fases, el sumario y el plenario, y el juez del crimen actúa en ambas. El sumario sigue el principio inquisitivo, es secreto, discrecional, y tiene por finalidad investigar, establecer grados de participación y responsabilidad. En la práctica, todo el procedimiento es realizado por personal asistente del juez o tribunal, por diversos problemas latamente documentados²¹. Las reglas de procedimiento para apreciar el valor probatorio de la prueba son más o menos rígidas, y dan lugar a sentencias llenas de citas de artículos de códigos y leyes, sin una explicación razonada de fondo respecto a la resolución²².

El procedimiento de prisión preventiva, ordenada por el actuario o el juez, es una medida que pasa a ser pena anticipada o condena en la práctica, y por lo tanto un alto porcentaje de personas no sentenciadas quedan detenidas en las cárceles.

En definitiva, el mismo actor judicial debe cumplir funciones contrapuestas –investigar, procesar y sentenciar-, las condiciones son precarias y deficientes, y todo el procedimiento atenta contra garantías que debieran ser básicas del debido proceso en el estado constitucional democrático²³. El papel de la defensa en el procedimiento de justicia criminal es secundario, aún cuando esté presente a lo largo del proceso penal²⁴. Por otra parte, en el procedimiento penal chileno, hubo escaso desarrollo vías alternativas, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje²⁵.

El procedimiento ha sido objeto de críticas desde hace varias décadas por las siguientes razones: el mismo órgano del poder judicial, juez del crimen, tiene la función investigar, procesar y sentenciar. Por lo tanto no habría condiciones objetivas de imparcialidad. En la práctica, los actuarios, funcionarios subalternos, serían quienes llevan la causa. Los inculpados, por su parte, no podrían ejercer su función de ciudadanos provistos de derechos en conflicto con el estado, pues dentro del procedimiento serían simples objetos de investigación, subordinados a las decisiones

¹⁶ . Gendarmería de Chile, el Servicio Médico Legal, la Fiscalía Nacional de Quiebras,, el Servicio de Registro Civil e Identificaciones, el Servicio Nacional de Menores

¹⁷ . Véase Peña 1993, 319; Vargas/Correa 1995, 123 y siguientes; Información actualizada, véase <http://www.gendarmeria.cl/>

¹⁸ . Esta ponencia no está referida a la justicia civil, y por lo tanto sólo cabe hacer notar que los procedimientos de mayor uso son el procedimiento ordinario, el sumario, el juicio ejecutivo por obligaciones de dar y las notificaciones de protestos de documentos mercantiles.

¹⁹ . En rigor, al igual que otros países de A. Latina, Chile, a lo largo de su historia consagró un modelo de justicia moldeado bajo los parámetros de un sistema heredado desde los tiempos de la colonización española, el que se había caracterizado por su carácter inquisitivo, extremadamente lento y burocrático (sobre el tema véase JULIO MAIER, DERECHO PROCESAL PENAL TOMO I, Editores del Puerto, Buenos Aires 1996). Ciertamente hubo intentos por dotar al sistema judicial de nuevos mecanismos y herramientas, pero dichas iniciativas jamás llegaron a romper las estructuras del sistema heredado. El Código de Procedimiento Penal de 1906 no establece el sistema inquisitivo reformado que ya existía en los países de Europa, sino que mantiene el sistema anterior dado los altos costos que importaría introducir un juicio propiamente tal, como lo reconoce expresamente el legislador (sobre el tema véase Duce, Mauricio, y (Riego, Evolución Histórica del Proceso Penal en Chile en Cuadernos de Trabajo Nº 2, El Nuevo Proceso Penal, Universidad Diego Portales 2000, Pág. 11; BRAVO, BERNARDINO Y S. CONCHA (EDS), Codificación y Decodificación en Hispanoamérica, Escuela de Derecho Santo Tomás, Santiago 1998.

²⁰ . Hubo varios intentos de reformar el sistema mixto, entre los más importantes está el del Presidente Jorge Alessandri R. (1958-1964), cuyo objetivo era el de separar funciones entre los jueces y los que sentencian. Otro intento fue bajo el gobierno de Eduardo Frei, entre los años 1964-1970, cuyo objetivo era el de brindarle más celeridad a los procesos y pretendía restablecer el Ministerio Público, este proyecto fue redactado por Rubén Galecio, aprobado en la Cámara de Diputados en 1969, aplazando su tramitación hasta 1973, año en que se produjo el golpe militar, donde el proyecto quedó estancado sin que finalizara su tramitación constitucional (Una explicación de los principales contenidos del proyecto como también su desarrollo puede verse en, "Trabajo Preparatorio para una Reforma del Código de Procedimiento Penal", en: Revista de Ciencias Penales, n° 1, Tomo XXVI, Tercera Epoca, enero-abril 1967, 336 a 346). Pero el proyecto de Galecio influyó en la ley 18.857 de 1989 (explicación de evolución de proyecto hasta su promulgación en Ortuzar, Waldo, "Historia de las Reformas al Código de Procedimiento Penal", en: Revista de Derecho n° 186, Universidad de Concepción, 1989, 9-16).

²¹ . Mayor precisión en Riego 1998, 17-21.

²² . Peña 1993, 327. En la encuesta practicada por este autor, el 54,05% de una muestra representativa de abogados respondía a una encuesta que consideraba las sentencias judiciales en primera instancia como insuficientemente fundadas (Peña 1991, 361.)

²³ . Numerosos especialistas coinciden en advertir que este sistema violenta múltiples garantías de las personas, tanto en calidad de víctima como en calidad de victimario (véase Peña, 1993, 324; Riego 1998, 17-21; Vargas/Correa 1995).

²⁴ . En la práctica, especialmente cuando se trata de gente sin recursos, la defensa penal opera con una baja o nula presencia y actividad del defensor durante todo el juicio o, al menos, con nula relevancia durante la investigación sumarial, que suele ser el período procesal en que la suerte del inculpado queda echada.

²⁵ . Duce, Mauricio, "Las salidas alternativas y la reforma procesal penal chilena", en: Cuadernos de Análisis Jurídico, N. 38, 1998, 189). No obstante, según Peña, la primera se encuentra prevista en algunos procedimientos, el laboral por ejemplo. La mayor aplicación de esas formas alternativas se daba hasta mediados de la década de 1990 en negocios jurídicos (arbitraje) o de modo informal en los sistemas de asistencia (Peña, 1993, 322; véase mayor actualización en Peña, Carlos, "Sistema Alternativo de Resolución de Conflictos: Antecedentes Teóricos Empíricos y Dogmáticos", en: Revista Estudios Sociales, N° 88, CPU, Santiago de Chile, 1996). El panorama ha comenzado a cambiar con las iniciativas de los centros de mediación de las cámaras de comercio, comenzando por la Cámara de Comercio de Santiago, y las corporaciones de asistencia judicial.

del juzgado. Una de las decisiones posibles consiste en ordenar la prisión preventiva, con las consecuencias que ello significa²⁶. Los fundamentos de las decisiones no son conocidos, y el acceso a los expedientes estaría impedido por trabas legales y fácticas²⁷, y los procesos son extremadamente largos y costosos²⁸. Finalmente, las víctimas no desempeñan una función relevante en el proceso²⁹. En definitiva, éstos y otros cuestionamientos, todos en conjunto, apuntado al hecho que el sistema de administración de justicia tradicional tiene fallas estructurales que demandan cambios profundos, integrales³⁰ ().

3.2 Acceso a la Justicia

En Chile, se entiende por acceso a la Justicia, en forma genérica, la igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones, órganos o poderes del estado que generan, aplican o interpretan las leyes y regulaciones normativas, con especial impacto en el bienestar social y económico de las personas de escasos recursos³¹. La asistencia jurídica pública y gratuita tiene por función facilitar el acceso a la justicia, mediante la atención a aquellas personas que no tienen recursos para acceder por sí mismas a ese bien³². En este sentido, se reconoce que ellas deben gozar de privilegio de pobreza, el derecho a ser atendidas gratuitamente por los funcionarios, abogados y procuradores designados para tales efectos³³. Por lo tanto, la asistencia jurídica es una condición necesaria para el ejercicio y la protección de derechos de los sectores más desprotegidos de la población.

El servicio de asistencia jurídica ha adoptado la modalidad de Corporaciones de Asistencia Judicial³⁴. Esas organizaciones, cuatro en total, poseen personalidad jurídica, patrimonio propio, carecen de fines de lucro, son gobernadas por un Consejo Directivo, presidido por el Secretario Regional Militerial (SEREMI) y representantes de diversas corporaciones³⁵, y reciben subvenciones del Ministerio de Justicia³⁶. Sus funciones consisten en otorgar asistencia judicial y prestar servicios jurídico-sociales a las personas de escasos recursos³⁷. Ellas celebran convenios con las municipalidades de todo el país, con el objeto de atender consultorios y financiar algunas de sus actividades³⁸. Su personal consiste en abogados y egresados de las facultades de derecho, postulantes al título de abogado, quienes por ley deben realizar su práctica en estas corporaciones. A lo anterior se suman otras instituciones que prestan asistencia judicial gratuita, tales como clínicas jurídicas universitarias, instituciones de beneficencia y otras organizaciones no gubernamentales³⁹. Esos servicios de asistencia judicial gratuita resultan ser indispensables en el ámbito de la justicia penal.

El régimen procesal y la asistencia judicial han ido acumulando problemas, en la práctica han funcionado con numerosas deficiencias, identificadas plenamente desde hace décadas⁴⁰. Aquí

²⁶. En Chile, la prisión preventiva implica perder el trabajo, ruptura familiar, y convivencia con delincuentes habituales, con enormes consecuencias para las conductas futuras de las personas, y en consecuencia también para la sociedad. Sobre el tema véase <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/dh/hoy/7/sinsentencia.htm>.

²⁷. Peña 1991, 375-387.

²⁸. Vargas/Correa 1995, 42.

²⁹. La víctima es un actor de escasa consideración, no tiene una calidad jurídica definida en el procedimiento, no es parte del proceso, salvo si realiza una querrela.

³⁰. Vargas 1999, 182.

³¹. Balmaceda, Nicolás, *Acceso a la justicia por los pobres: La modernización pendiente*, Tesis para optar al grado de Licenciado en ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1996, 4. La Constitución Política de la República (art. 19 N° 3 inciso segundo) indica que toda persona tiene derecho a la defensa jurídica en la forma que la ley señale agregando en su inciso tercero que la ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismo.

³². Ellos son, por regla, los sectores socio-económicos de más bajos ingresos o los pobres. Quienes viven en situación de pobreza, son personas y grupos de personas que no tienen la capacidad ni los recursos para satisfacer condiciones consideradas mínimas de alimentación, vestuario, vivienda, salud y educación (definiciones operativas en Valdivieso, Patrio, *Ein Weg zur Sozialreform*, Akademischer Verlag, Stuttgart 1998, 125).

³³. En Chile, se estima como presunción legal de pobreza la circunstancia que una persona esté presa y solicite el beneficio.

³⁴. Los antecedentes históricos de las corporaciones se remontan a las primeras décadas del siglo XX, cuando eran las Asociaciones de Abogados, y más contemporáneamente el Colegio de la orden, las organizaciones que cumplían esta función. Las Corporaciones fueron creadas mediante las leyes de 17.995 y 18.362 de 1981 y 1987 respectivamente. Sobre el tema del acceso a la justicia y la asistencia judicial gratuita, véase Vargas/Correa 1995, Cap. III. Acceso a la Justicia.

³⁵. Entre otras atribuciones, junto con aprobar el presupuesto anual de la institución y definir los lineamientos generales del accionar de ésta, el Consejo designa al Director General, encargado de la administración y funcionamiento de la institución, fijando además las políticas de desarrollo, proyectos y metas a cumplir. En la línea operativa se encuentran las direcciones zonales, cada una a cargo de una jurisdicción territorial que comprende un conjunto de comunas y sus respectivos consultorios.

³⁶. La Corporación de Asistencia de la Región Metropolitana abarca las regiones VI, VII, XII, Metropolitana y Provincia de San Antonio, cubriendo un área geográfica donde habita más de la mitad de la población del país. Según estadísticas oficiales, cerca de dos millones doscientas mil personas, dadas sus condiciones precarias de vida, serían los potenciales usuarios de los servicios de la Corporación.

³⁷. En las décadas de 1980 y 1990, las causas atendidas con mayor frecuencia correspondían a los conflictos conyugales, de arriendo, y demandas de alimentos mayores (datos estadísticos sobre causas atendidas en Peña, 1993, 321; Vargas/Correa 1995, Cap. III; ;)

³⁸. Los consultorios prestan asesoría jurídica social en diversas materias, a través de sus abogados, asistentes sociales, y egresados de derecho. Todos ellos son apoyados por un gran equipo conformado por administradores públicos, contadores- auditores, psicólogos, secretarías y personal auxiliar. En cada una de las comunas que atienden, las corporaciones tienen un consultorio jurídico, que puede ser fijo, móvil o con convenios municipales. Esto se determina, de acuerdo a la zona y la densidad poblacional, es decir si son zonas rurales o urbanas; en zonas rurales, en general, el convenio es móvil. En estos consultorios se abordan las diversas materias, tales como civil, laboral, penal familiar. Por lo general en las zonas urbanas, caracterizadas por una mayor densidad poblacional, se poseen consultorios especializados en diversas materias.

³⁹. Por ejemplo, la Fundación de Asistencia Legal de la Familia que entrega asistencia legal a menores, patrocinando a las madres, con cinco consultorios en la Región Metropolitana; sobre el tema véase www.minju.cl.

⁴⁰. Véase por ejemplo Varios autores, *Justicia y sectores de bajos ingresos*, Ed. Jurídica Ediar- Conosur, Santiago, 1988; Riego 1998, 17-23.

cabe reiterar, a modo de ilustración, ritualismo excesivo y carencia de flexibilidad, falta de personal y recursos para atender una demanda en crecimiento, falta de división del trabajo y especialización de los tribunales, y consecuentes problemas de coordinación, ausencia de criterios informados y razonados para la discriminación entre cuestiones que necesiten de proceso judicial o no⁴¹. Ese tipo de problemas genera un sistema deficiente, donde los jueces están atiborrados de casos, muchos de los cuales tienen una demorosa tramitación⁴², mientras que otros quedan pendientes, sin solución⁴³. En el ámbito de la asistencia judicial, los sectores más desprotegidos son dependientes de una defensa gratuita de mala calidad, y con ello se ve afectado su acceso igualitario a la justicia.

3.3. Control de Actos de Gobierno

En materia de control judicial de los actos de las autoridades públicas, dentro de un sistema donde participan varios poderes⁴⁴, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones pueden hacer uso de los recursos constitucionales de inaplicabilidad a causa de la inconstitucionalidad de las leyes, de protección frente a amenaza o lesiones de garantías y derechos consagrados por la Constitución, y de amparo por arresto o detención con infracción de lo dispuesto en la Constitución y las Leyes⁴⁵. Por otra parte, la Constitución da lugar a que los ministros de la Corte Suprema estén en condiciones de ejercer funciones de control en otras instancias del estado, por el sólo hecho de integrar las siguientes instituciones: Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Consejo de Seguridad Nacional y Comisión Resolutiva de Libre Competencia.

Otros dos poderes con capacidad de control son el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. El primero es un órgano autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, tiene por función específica velar por la legalidad constitucional de proyectos legales⁴⁶. La Contraloría, también autónoma⁴⁷, es por excelencia la institución que debe controlar la legalidad en la administración del Estado (Constitución de 1980, arts. 87-89), y por esta vía está en condiciones de ejercer control sobre los actos del poder ejecutivo, sus agencias, y todas aquellas organizaciones que reciben subvenciones fiscales⁴⁸.

Respecto al gobierno y los nombramientos del poder judicial, en conformidad con la Constitución y las leyes, hasta mediados de la década de 1990 el Presidente de la República nombraba los miembros del poder judicial, seleccionándolos de listas confeccionadas por sus más altos órganos colegiados. Asimismo, formalmente, se debían considerar reglas de calificación para integrar las listas con candidatos, tales como título de abogado, edad mínima y tiempo de servicio en el sistema. Los ministros y fiscales de la Corte Suprema eran elegidos por el Presidente de la República de una nómina de cinco personas confeccionada por la misma Corte, donde debía figurar el ministro más antiguo de Corte de Apelaciones, y podían figurar personas extrañas a la administración de justicia. Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones eran elegidos por el Presidente de la República de ternas elaboradas por la Corte Suprema, ocupando en ellas un lugar los jueces de letras más antiguos de jerarquía inferior, si se encontraban en lista de méritos y manifestaban su interés. Los jueces de letras eran designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. Se ha hecho notar, que el Código Orgánico de Tribunales (art. 279) preveía la apertura de concurso, cuando se tratase de confeccionar ternas para proveer los cargos de Ministro de Corte de Apelaciones y Juez de Letras, pero no había reglamentación alguna sobre el concurso⁴⁹. Adicionalmente, el mismo Código (art. 215 y 217) disponía que la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones podían ser integradas por abogados que no fuesen jueces, los denominados abogados integrantes, llamados a integrar por

⁴¹. El juez, la misma persona, debe cumplir múltiples roles en numerosas causas: determinar si se investiga o no un hecho que podría ser delictuoso; investigarlo, en caso afirmativo; acusar, como resultado de esa investigación; y desdoblarse, para sentenciar.

⁴². La celeridad en las tramitaciones es un anhelo en la sociedad chilena. Cualquier persona que haya tenido que hacer un trámite judicial, sea este de carácter penal o civil, se habrá podido percatar de la cantidad de trámites, tiempo y dinero que se requiere para llevar a buen término una causa en los tribunales.

⁴³. En la medida que estos problemas se combinan con el incremento de la delincuencia, la presión de los medios de comunicación y la incorporación de diagnósticos sobre el problema en aparatos políticos de comunicación, se va existiendo entre la población la sensación que los delincuentes cuentan con un sistema legal que les permite funcionar con tranquilidad, lo que, en relación a otros problemas del sistema de administración de justicia, se traduce en una desconfianza hacia el sistema y sus operadores.

⁴⁴. Integrado, además, por la Contraloría General de la República para el control de la legalidad en la administración del Estado, la Cámara de Diputados en cuanto fiscalizador de los actos de gobierno, algunos órganos especializados de fiscalización, tales como las Superintendencias, y los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

⁴⁵. Constitución Política de Chile, arts. 19, 20, 21 y 80. Sobre estos recursos, visiones normativas y empíricas en Nogueira Humberto (ed.), Acciones constitucionales de amparo y protección: realidad y prospectiva en Chile y América Latina, Ed. Universidad de Talca, LOM, Santiago 2000.

⁴⁶. http://www.colegiobogabados.org/normas/leves/17.997-tribunal_constitucional.htm

⁴⁷. No está sometida a los poderes del Estado y el Contralor General, designado por el Presidente con acuerdo del Senado, es inamovible hasta los 75 años de edad o por notable abandono de deberes (Constitución 1980, art. 48, N°2, letra c). El Contralor General realiza todos los nombramientos de su planta y dispone las demás medidas atinentes a los funcionarios.

⁴⁸. Mayor información en <http://www.contraloria.cl/>.

⁴⁹. Peña 1993, 326

falta de número de miembros legalmente necesarios para atender causas. La designación era realizada por el Presidente de la República, a partir de ternas confeccionadas por la Corte Suprema.

La administración central del sistema judicial está en manos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Este órgano goza de personalidad jurídica y depende únicamente del Corte Suprema, pues su Dirección corresponde a un Consejo integrado por cinco de sus ministros. Está compuesto por tres departamentos y una contraloría interna, y sus funciones consisten en administrar los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los juzgados de letras, de menores y del Trabajo.

3.4. Autonomía y nombramientos

Con respecto a los sistemas de formación, selección y promoción en el sistema de administración de justicia, cabe hacer notar que hasta mediados de la década de 1990 el panorama estuvo caracterizado por enormes vacíos, en comparación con los progresos experimentados por buena parte de los sistemas judiciales en otras partes del mundo. Es posible afirmar que el sistema carecía de condiciones mínimas que garantizaran la buena formación, y en el mismo imperaba un marcado corporativismo que obstaculizaba la acción judicial independiente y autónoma por parte de los jueces. Algunas observaciones sobre el particular:

Primero, hasta mediados de la década de 1990 no hubo en Chile un sistema especial de formación para los funcionarios del sistema judicial⁵⁰. Los jueces recibían la formación de abogado en las universidades que preparaban para esa profesión, con una docencia que enfatizaba la tradición positivista del derecho. Había una clara correlación entre la formación positivista que entregaban las universidades chilenas y la cultura explícita de los jueces. La carrera judicial, en la cual no existía un sistema de calificaciones y promociones relacionado con la formación, y cuyas remuneraciones resultaban ser modestas en términos relativos, no era una profesión atractiva para los egresados de derecho⁵¹.

Segundo, la calificación, posibilidades de ascenso y remoción dentro del poder judicial estaban en manos de la Corte Suprema⁵². Lo anterior, según los críticos del sistema, favorecía la discrecionalidad y el corporativismo verticalizado⁵³. No obstante, se debe reconocer que la Constitución de 1980 estableció un mecanismo para que el Legislativo pueda tener ingerencia y algún grado de control sobre el poder judicial. En la Cámara de Diputados se puede entablar acusaciones contra jueces o ministros del poder judicial por notable abandono de sus deberes.

Tercero, el poder judicial era percibido como un sistema donde imperaba el marcado corporativismo vertical, desde la Corte Suprema hacia abajo, la desconfianza hacia todos los actores socio-políticos extra-judiciales, y la resistencia frente a cualquier iniciativa de reforma que pudiese afectar su control sobre el bien común justicia⁵⁴.

Todo lo anterior en relación al gobierno del sistema, el sistema de ascensos y calificaciones y la formación, tuvo dos consecuencias importantes. En primer término, se fue desarrollando en el poder judicial un marcado corporativismo vertical, que mantiene al sistema con sus deficiencias, poco permeable a las innovaciones y al cambio, y ello aminora la posibilidad del mismo para hacer una contribución al imperio de la justicia en la sociedad. En segundo término, el marcado corporativismo no genera buenas condiciones para el control político y social de actores y procedimientos, y ello da lugar a irregularidades que se suman a otras deficiencias y problemas de carácter estructural, ya indicados⁵⁵.

Finalmente, se debe advertir que el poder judicial dispone de diversos instrumentos legales para evitar intromisiones o presiones externas. Así, por ejemplo, con el objeto de rechazar presiones o críticas, sean o no justificadas, procedentes de otros poderes públicos o de los medios de

⁵⁰ Sobre la situación en el país véase Correa de la Cerda 1991, 178-279.

⁵¹ Peña 1993, 324.

⁵² De jure y de facto (Código Orgánico de Tribunales, art., 275).

⁵³ Peña 1993, 329-330; Vargas/Correa 1995, Cap. 1. Poder Judicial

⁵⁴ De especial importancia son las percepciones convergentes de Correa de la Cerda (1991), por representar un sector significativo de magistrados, y los resultados de la investigación empírica de Carlos Peña (1991), que sintetizan imágenes de una muestra representativa de abogados y jueces chilenos.

⁵⁵ El corporativismo posibilita el desarrollo interno de la corrupción. Pero en el caso concreto chileno se ha limitado a ciertos casos de tráfico de influencia, fundamentalmente tratándose de funcionarios menores. Esto contrasta con las dimensiones que ha llegado a tener el problema en otros países de la región.

comunicación⁵⁶, los más altos tribunales cuentan con recursos legales importantes contenidos en el Código Penal y la Ley de Seguridad del Estado (por ejemplo, la posibilidad de procesar por injurias y desacato). Por cierto, esos instrumentos pueden ser usados para defender los intereses corporativos de toda crítica que provenga de la sociedad⁵⁷.

4. Situación actual

A continuación serán expuestas las principales innovaciones de los últimos doce años, ordenadas en torno a las cuatro grandes líneas que han comenzado a ser tratadas: reforma procesal penal, acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, control judicial de actos de gobierno, y cambios relativos a gobierno, selección e independencia del propio sistema de administración de justicia.

4.1. Reforma Procesal Penal

En Chile, la Reforma Procesal Penal consiste en un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y condiciones complementarias, que dan lugar a la transición desde un sistema penal inquisitivo, esencialmente escrito y secreto, a uno acusatorio, oral y público. Ella encuentra su operacionalización legal e institucional en siete cuerpos legales: Reforma a la Constitución Política (Ley 16.519 de 1997); Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 19.640 de 1999)⁵⁸; Nuevo Código Procedimiento Penal (Ley 19.696 del 2000); Ley de Defensa Pública en materia Penal (Ley 19.718 del 2001)⁵⁹; Modificación al Código Orgánico de Tribunales (Ley N°19.665, del 2000); Ley adecuatoria de la legislación chilena a la reforma procesal (en tramitación); ley sobre el régimen de transición e implementación del nuevo sistema, y ley de gradualidad de septiembre del 2001⁶⁰. En su diseño e implementación han participado juristas, ingenieros, economistas, y diversos actores gubernamentales, judiciales y extra-estatales⁶¹, y cuenta con dos instancias de coordinadoras de la misma⁶². Asimismo, se han realizado diversos estudios y consultorías complementarios, financiados por el Ministerio de Justicia⁶³. Las ideas básicas matrices han sido tomadas del procedimiento penal alemán, y en menor medida de los Estados Unidos de Norteamérica⁶⁴. La cooperación internacional desempeña un papel importante en la implementación del nuevo sistema⁶⁵.

⁵⁶ En un país como Chile los medios de comunicación son extensiones de intereses corporativos, y cumplen la función de servir de instrumentos para influir en la opinión respecto a determinados temas, y por cierto presionar a los poderes públicos; sobre el tema hay una enorme literatura (ver Valdovinoso 2001).

⁵⁷ Así fue en la acción emprendida contra la autora del Libro Negro de la Justicia, y recientemente contra un periodista que criticó duramente al poder judicial en televisión (véase "Panelista de Televisión: Con la soga al cuello", El Mercurio, D-12, 13.01.2002).

⁵⁸ Es un nuevo organismo técnico especializado, autónomo, jerarquizado, dirigido por un Fiscal Nacional, y conformado por una estructura de fiscales regionales y fiscales adjuntos, su función es la de encargarse de la investigación del delito, tiene la atribución de dirigir a la policía y a los órganos auxiliares de la justicia penal en el proceso, prepara y formula la acusación, tiene la carga de la prueba y sostiene la pretensión penal hasta el término de la audiencia oral.

⁵⁹ La Defensa Nacional es un órgano descentralizado autónomo en lo funcional, con patrimonio propio, dirigido por un Defensor Nacional, y conformado por defensorías regionales y locales. Antes de ser promulgada la ley, el Ministerio de Justicia implementó en algunas regiones piloto un programa de defensoría penal pública. El programa contempló diseño organizacional, determinación de estructura de costos, solicitud de financiamiento a través del Ministerio de Hacienda, selección de abogados defensores o por concurso público, capacitación institucional, interinstitucional e internacional (pasantías en defensorías de Estados Unidos), infraestructura y equipamiento, puesta en marcha. Las localidades donde se ubicó oficinas del programa de defensoría son: La Serena, Ovalle, Illapel, Vicuña (IV Región), Temuco, Angol, Villarrica, Pitrufquen, Victoria, Nueva Imperial, Lautaro, Loncoche, Toltén y Carahue (IX Región).

⁶⁰ Esta ley extiende el plazo de implementación, hasta el año 2004 en la Región Metropolitana, dando tiempo para que los procesos de trabajo entre las instituciones interactuantes se consoliden y se cuente con profesionales con más experiencia en la región de mayor volumen de denuncias del país. Asimismo, la ley permitirá construir siete nuevos Centros de Justicia (Santiago, Puente Alto, Colina, Melipilla, Talagante, Curacaví y San Bernardo-Buín).

⁶¹ Desde esta aproximación interdisciplinaria, la concepción e implementación no consiste sólo en elaboración jurídica, los gestores atendieron la viabilidad económica y administrativa de las fórmulas propuestas, y con ese objeto contrataron consultorías en áreas económicas y administrativas, de ingeniería, expertos en áreas de políticas públicas, e incluso pidieron consejo a empresarios y gerentes que pudieran evaluar o aconsejar respecto a eficacia gerencial.

⁶² Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal creada por el artículo 6º de la Ley N° 19.665, integrada por el Presidente y el Ministro de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional y un Fiscal Regional, el Defensor Nacional, el Ministro y el Subsecretario de Justicia, y el Presidente del Colegio de Abogados, con el propósito específico de hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la reforma procesal penal; Unidad Coordinadora en el Ministerio de Justicia (1998), integrada por equipo especializado de carácter multidisciplinario encargado de impulsar, coordinar, difundir y prestar colaboración técnica institucional e interinstitucional para la puesta en marcha oportuna y eficiente del nuevo proceso penal en todo el país.

⁶³ Entre otros, "Determinación del contenido de las Bases de Licitación de la Defensa Penal Pública". U. Alberto Hurtado, 2000; "Asesoría en diseño de programa de Capacitación Interinstitucional". M.I. Horvitz y otros, 2000; "Determinación del modelo de licitación óptimo asociado a la Defensa Penal Pública Chilena". U. de Chile (Facultad de Economía), 2000; "Modelo de procesos de trabajo de la Defensoría Penal Pública". U. Alberto Hurtado, 2000; "Diseño de los contenidos y metodologías para la capacitación de los defensores penales públicos". U. Diego Portales, 2000; "Estudios de seguimiento de audiencias, realizados mediante consultorías con Universidades Regionales de las regiones IV y IX; estudio entre el Ministerio de Justicia y el Instituto de Estudios Judiciales sobre el análisis de la función del Juez de Garantía en el nuevo proceso penal (Publicado en "Cuadernos de Estudios Judiciales" Diciembre de 2001).

⁶⁴ En la Comisión de Redacción (Comisión Técnica) hubo un participante con estudios de doctorado en Alemania, conocedor de ese sistema, y otra persona con estudios de doctorado en España, también conocedora del sistema alemán. En ese país, la oralidad en el proceso es central, las funciones de indagación, defensa y juzgamiento están separadas, las garantías de debido proceso custodiadas por un juez de garantía. La celeridad relativa de los procesos, en comparación con otros países es notoria (International Press, DSE-Seminar für chilenische Richter: Unterstützung für die Justizreform in Chile, RB 4063, mayo 1996). De los Estados Unidos destaca el papel de las defensorías públicas y privadas (Ford Foundation, Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia, N. York 2001, 7-9).

⁶⁵ Gobierno de los Estados Unidos: apoyo de la USAID en el período de gestación de la iniciativa; participación de fiscales y defensores en programas de capacitación en Estados Unidos, visitas de funcionarios de Gendarmería para conocer los sistemas de seguridad en tribunales orales y fiscales, capacitación para dirigentes comunitarios de las regiones piloto (Convenio Embajada USA - MINJU - FORJA) .. Proyecto de cooperación chileno-alemán: en 1999 talleres en las regiones IV, IX, II y III, sobre tareas y desafíos para la implementación de la reforma, elaboración de texto del nuevo Código Procesal Penal, apoyo a CDJ/CPU en la elaboración de afiche didáctico y material audiovisual didáctico, visita de fiscal alemán Andrés Ritter a Santiago, La Serena, Antofagasta y Temuco, elaboración de Manual Básico del Nuevo Proceso Penal; en el año 2000 talleres en regiones de Segunda Etapa (II y VII) sobre tareas y desafíos para la implementación de la RPP, de planificación del proyecto de cooperación alemana, de planificación de la actividad de difusión de la RPP por parte del Ministerio de Justicia a nivel nacional y regional, apoyo al Programa de Capacitación Interinstitucional, visita del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales de Coquimbo y La Araucanía a Alemania, visita de seis meses del fiscal alemán Andrés Ritter para prestar apoyo técnico al Ministerio Público y las fiscalías regionales de Coquimbo y La Araucanía, visita de tres meses del abogado defensor alemán Sebastian Bartels para prestar apoyo técnico a la Defensoría

La reforma ha comenzado a ser puesta en práctica gradualmente en el territorio nacional: primero, en diciembre del 2000, en las regiones IV y IX, a continuación, en octubre del mismo año, en las regiones II, III y VII, en diciembre del 2002 en las regiones I, XI y XII, en diciembre del 2002 en las regiones V, VI, VIII y X, hasta llegar a la Región Metropolitana en diciembre del 2004⁶⁶. La marcha blanca de la reforma supone numerosos trabajos preparatorios, y, asimismo, los entes gestores e implementadores desean que la gradualidad vaya dando la posibilidad de ir aprendiendo y perfeccionando el nuevo sistema⁶⁷. De allí que el proceso sea concebido paulatinamente en el territorio nacional.

Los principales actores del nuevo sistema de procedimiento penal son los siguientes:

Fiscales, cuya función es la de instruir la investigación, solicitar la aplicación de medidas cautelares –prisión preventiva u otra-, proteger a las víctimas, y sustentar la acción penal⁶⁸. Al Fiscal Nacional corresponde fijar los criterios de actuación del Ministerio Público⁶⁹, dictar las instrucciones generales para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación, tanto para ejercicio de la acción penal como para la protección de las víctimas y testigos. Asimismo debe fijar los criterios que se aplicarán en materia de recursos humanos, de remuneraciones, de inversiones, de gastos de los fondos respectivos, de planificación del desarrollo, de administración y de finanzas.

El Fiscal Nacional es designado de una quina de abogados (que tengan a lo menos diez años de experiencia y no menos de cuarenta años), confeccionada por la Corte Suprema, de la cual el Presidente de la República elige a uno, que debe ser ratificado por los dos tercios de los miembros del Senado, y quien ejerce el cargo por diez años sin posibilidad de reelección. Los fiscales regionales son designados por el Fiscal Nacional, de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones de la región, que debe incluir abogados de mínimo treinta años de edad y con experiencia mínima de cinco años en ejercicio de la profesión. Los fiscales adjuntos son designados por el Fiscal Nacional, en base a la propuesta de una terna que le entrega el Fiscal Regional respectivo, la cual se genera por un concurso público, al cual pueden postular personas que cumplan con los requisitos de ciudadanía y de poseer el título de abogado. El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones⁷⁰.

Los fiscales hacen sus indagaciones sin restricciones o limitaciones jurisdiccionales, disponen del servicio de Investigaciones o Carabineros, y tienen unidades de apoyo a las víctimas, cuya función consiste en prepararlas para enfrentar de mejor forma el juicio oral. Por esa razón disponen de personal especializado, tales como asistentes sociales y psicólogos, entre otros⁷¹.

Defensores, cuya finalidad esencial es garantizar la defensa técnica de todos los imputados que carezcan de recursos para contratar su propia defensa en el proceso que inicia el fiscal⁷². Si el imputado dispone de recursos, entonces puede ser defendido por un Defensor público a condición que pague un arancel previamente establecido por ley. En definitiva, la Defensoría es una garantía

Penal Pública en Santiago, La Serena y Temuco; el año 2001 talleres regionales en regiones de Tercera Etapa (I, XI y XII) sobre tareas y desafíos para la implementación de la RPP, taller de planificación de la actividad de difusión de la RPP del Ministerio de Justicia a nivel nacional y regional, apoyo al taller interinstitucional de coordinación de los equipos profesionales del área informática de la RPP, apoyo al Programa de Capacitación Interinstitucional, apoyo a la organización del Seminario Internacional de Ministerios Públicos de América del Sur realizado en noviembre de 2001, apoyo a la Academia Judicial en la confección de una base de datos de jurisprudencia, apoyo a la organización del Encuentro Interamericano de Defensorías Penales Públicas, visita de los fiscales regionales y los defensores regionales de Antofagasta, Atacama y del Maule, de profesionales del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, y del Coordinador General y Su bcoordinador de la Unidad de RPP del Ministerio de Justicia a Alemania. A fines de 2001, se concluyeron las negociaciones intergubernamentales para una 2ª etapa del proyecto de cooperación técnica chileno-alemán, y se incluyó una nueva línea de trabajo, consistente en cooperación triangular hacia terceros países.

⁶⁶ Originalmente se planificó la implementación en la Región Metropolitana el 2002 y en las regiones I, V, VI, VIII, X, XI, XII el 2001. Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación en la Región Metropolitana demandará un gran esfuerzo y muchos recursos, el Ministerio de Justicia propuso un proyecto de ley para alterar el cronograma original (ver sitio Web elaborado por la Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas, ya citado).

⁶⁷ Dicho sea de paso, esta forma de pensar se inscribe en la clásica tradición anglosajona de "learn by doing", lo cual constituye un indicador que sugiere quienes lideran la reforma.

⁶⁸ Hay un Fiscal Nacional, Guillermo Piedrabuena, y cuando el nuevo sistema esté funcionando en todo el país deberá haber 16 Fiscales Regionales y hay que decir que habrá esa cantidad cuando el sistema esté en régimen 625 Fiscales Adjuntos (quienes serán los encargados del trabajo directo en los casos).

⁶⁹ El Ministerio Público, creado por Ley N° 19.519 de 1997, es un nuevo organismo autónomo, jerarquizado, encargado de dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado. Además está encargado de adoptar las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

⁷⁰ ver LEY-19519, Artículo 80 G en http://www.minjusticia.cl/reforma%20procesal/Ver04_6/Doc/Ley_19_519.doc

⁷¹ Estas unidades debieran ir formando redes de apoyo con instituciones y organizaciones públicas y privadas, con el objeto de derivar allí durante el juicio a quienes lo requieran.

⁷² Hay un Defensor Nacional – colocar el nombre! -, y cuando el nuevo sistema esté funcionando en todo el país deberá haber 14 Defensores Regionales y 417 Defensores locales (quienes serán los encargados de la defensa de los inculcados, de modo que exista un adecuado equilibrio frente al accionar de la parte acusadora en el proceso).

del derecho de toda persona a ser defendido cuando es inculpado, lo cual es parte del denominado “debido proceso”.

La Defensoría Nacional, bajo la dirección del Defensor Nacional, es un servicio público descentralizado funcionalmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, y cuya principal función consiste en coordinar y apoyar el trabajo de los defensores regionales y locales.

EL Defensor Nacional es designado por el Ejecutivo, ejerce el cargo por diez años, sin posibilidad de reelección. Los defensores regionales son designados por el Defensor Nacional, luego de un concurso público, duran cinco años en el cargo y pueden participar nuevamente en el proceso de elección. Los requisitos que deben cumplir quienes postulen al cargo son idénticos a los que deben cumplir los Fiscales Regionales. Por su parte, los defensores locales son elegidos por el Defensor Nacional a propuesta del Defensor Regional respectivo. Para ello, deben ser ciudadanos y poseer el título de abogados.

Los defensores regionales están autorizados a licitar el servicio para que abogados privados, corporaciones de abogados y/o universidades puedan prestar sus servicios en materia de defensa penal a cambio de retribuciones que provienen del estado.

Jueces de Garantía, quienes deben cautelar los derechos de los imputados y demás intervinientes en el procedimiento (víctimas, testigos, sociedad)⁷³. El Juez de Garantía tiene además las siguientes funciones: dirigir la audiencia de preparación, formalizar acuerdos, resolver en audiencias las autorizaciones, diligencias y demás peticiones que presente el fiscal y el defensor. El juez de garantía está en condiciones de contribuir a una solución del caso por medio de la formalización de una salida alternativa, como son la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio, dictando sentencia en procedimiento abreviado⁷⁴. Los nombramientos de los jueces de garantía se realizan en base a lo dispuesto por el Código Orgánico de los Tribunales, reformado, y la preparación recibida en la Academia Judicial es un factor relevante.

Tribunal Oral en lo Penal, compuesto por tres jueces letrados, quienes deben juzgar en forma colegiada respecto a los casos que ante ellos presenten los fiscales y defensores en audiencia oral⁷⁵. El juicio oral ante el Tribunal consiste en una sola audiencia, donde se escuchan los alegatos del Fiscal y del Defensor y se presentan las pruebas. El tribunal debe fallar en un lapso de tiempo de 24 horas, pero puede tomarse hasta 30 días para decidir la pena⁷⁶. El nombramiento de estos jueces se verifica en base a los mismos procedimientos ya indicados para la selección de jueces de garantía.

La participación e interacción de todos los actores indicados debiera generar condiciones favorables para el debido proceso, notoriamente mejores que en el antiguo sistema⁷⁷. Una característica esencial del debido proceso consiste en la separación de las funciones de investigación y juzgamiento, que, según se ha relatado más atrás, en el sistema tradicional recaían en el juez del crimen. Esas funciones quedan entregadas a dos órganos distintos, a saber, la investigación a cargo de la fiscalía y sus servicios de apoyo, y el juzgamiento corresponde al Tribunal del Juicio Oral. Por lo tanto, los jueces del tribunal, apartados de la función de investigación, debieran quedar en mejores condiciones de informarse, discernir y evaluar con imparcialidad para dictar la sentencia.

⁷³. Cuando el sistema esté funcionando en todo el país debiera haber 413 Jueces de Garantía.

⁷⁴. El acuerdo reparatorio consiste en una forma de resolución de conflictos distinta al Juicio Oral, cuya prioridad es la reparación del delito o la superación de la injusticia. El procedimiento abreviado consiste en una negociación entre el fiscal y el defensor o el imputado, en la cual el primero ofrece una sanción determinada a cambio de no llegar a la fase del juicio oral. Bajo esta modalidad, el caso debiese quedar resuelto en la audiencia de preparación del juicio oral, destinada a validar los resultados obtenidos en la investigación.

⁷⁵. Cuando el sistema esté funcionando en todo el país debiera haber 396 Jueces en lo Penal. Los Juicios Orales se desarrollan en audiencias donde se formulan las acusaciones por parte del Fiscal, se plantea la defensa por parte del acusado y se presentan las pruebas. Estos se realizaran ante un Tribunal Colegiado integrado por tres jueces los cuales decidirían el asunto, con la presencia permanente del Fiscal, el acusado y su defensor.

⁷⁶. La premisa, expeditiva o consecuencia esperable de este procedimiento de presentación de pruebas en juicio oral es que los jueces del Tribunal Oral sean realmente independientes del proceso de investigación. El supuesto central consiste en preveer que esa consecuencia se alcanzará, bajo condición que los jueces del Tribunal Oral vean por primera vez todo, y la prueba se genere en el mismo acto de procesar las evidencias y evaluarlas durante el juicio oral. En definitiva, entonces, la prueba debiera producirse solamente ahí, frente a ellos, en el mismo instante del juicio oral. El Tribunal Oral está compuesto por tres jueces para favorecer la imparcialidad del fallo, y que el proceso no sea objeto posteriormente de un recurso de nulidad.

⁷⁷. Cabe recordar que el sistema procesal penal tradicional se caracteriza por ser inquisitivo, escrito, secreto, de doble instancia, donde el mismo juez asume la instrucción, la acusación y el fallo, con delegación de funciones, y donde la defensa tiene un papel secundario. Todo ello vulnera los derechos y garantías del procesado.

El juez de garantía debe representar realmente la imparcialidad del poder judicial, al asegurar que se respeten las garantías del debido proceso y fundamentalmente los derechos del imputado⁷⁸. Es el juez de garantía, no el fiscal, quien debe autorizar o denegar la solicitud de aplicación de medidas cautelares⁷⁹. Asimismo debe formalizar las salidas alternativas y reparatorias que presenten las partes involucradas por medio del fiscal - acuerdo reparatorio, suspensión condicional del procedimiento y/o procedimiento abreviado. Ambas funciones debieran ser condiciones favorables para el mayor acceso a la justicia y para el funcionamiento más eficiente del sistema de administración de justicia⁸⁰.

En la fase de investigación, la existencia de un solo organismo responsable de la indagación, protección y tratamiento de víctimas, y persecución penal de delitos debiera traducirse en mayor capacidad del sistema para responder con eficacia y celeridad a las demandas sociales por justicia.

En el nuevo sistema, la fase de indagación del fiscal no tiene carácter formal, y por lo tanto debiera estar exenta de trámites y ritualidades. Las relaciones entre el fiscal, el defensor, y las organizaciones que colaboran - Policía, Servicio de Registro Civil, Servicio Médico Legal, entre otros- debiesen ser directas, flexibles, y complementarias. Con el mismo propósito de flexibilizar y acelerar los procesos, el nuevo sistema elimina la existencia de trámites e instancias prolongadas, y da lugar a concentrar en pocas audiencias la solución de casos, por acuerdo de las partes en la primera fase -inculpado, fiscal, defensor, juez de garantía- o llegando a la instancia del Tribunal Oral, en la segunda fase. Asimismo, en la misma dirección, la oralidad en segunda fase sustituye largos expedientes que en el antiguo sistema sólo contribuyen a burocratizar, entorpecer y retardar la causa.

La oralidad pasa a ser una garantía relevante en el nuevo sistema, y ello significa, en la práctica, numerosas audiencias orales⁸¹, destinadas a resolver cuestiones de procedimiento, y el juicio oral y público⁸². En estrecha relación con la oralidad en los procedimientos, en el nuevo sistema las personas tienen oportunidades para estar personalmente con los jueces, y ello contrasta con la operatividad del sistema de pre-reforma, según se relató, en el cual los actuarios hacen de verdaderos intermediarios entre el inculpado y el acusador/juez..

En el nuevo procedimiento, los hechos y las circunstancias de la causa pueden ser probados por cualquier medio en el juicio oral, previo conocimiento y control del juez de garantía, quien se orienta por procedimientos pre-establecidos. La valoración de si determinados medios son pruebas o no corresponderá a los jueces del Tribunal Oral, asimismo, ciñéndose éstos a ciertos requisitos pre-establecidos en el procedimiento, y a los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente adquiridos (ver bien arts. 295 y 297). Lo anterior debe ser entendido en estrecha relación con el proceso de capacitación, habilitación y el nuevo sistema de calificaciones que involucra a la Academia Judicial⁸³. Estas nuevas circunstancias,

⁷⁸. Ordena el proceso de investigación, por ejemplo cuando el fiscal formaliza la investigación debe hacerlo frente al juez de garantía. El fiscal puede investigar todo lo que quiera, pero si quiere pedir alguna medida intrusiva, o sea una medida que coarte la libertad de un imputado, tiene que solicitarlo ante el juez de garantía. Por otro lado, cada vez que el imputado vea mermado sus derechos puede recurrir al juez de garantía para que ponga orden y equilibrio.

⁷⁹. Medidas cautelares, alternativas a la prisión preventiva, que por ley fue eliminada en Chile, son: sujeción a la vigilancia de la autoridad, de persona o institución determinada (concurrir a firmar periódicamente a Fiscalía Local), prohibición de salir del país, localidad o lugar determinado (ej. arraigo); prohibición de acercarse a la víctima o su familia; prohibición de concurrir a determinados lugares, asistir a ciertas reuniones, o comunicarse con personas determinadas (ej.: prohibición de comunicarse con otros imputados; privación de libertad total o parcial, en su casa u otro lugar (ej.: arresto domiciliario).

⁸⁰. Tradicionalmente, en Chile predominó la tendencia a hacer efectivo el ius puniendi, es decir que todo proceso penal busque hacer efectivo un castigo, y que las personas que cometen delitos cumplan con la pena. Pero en el complejo tejido de relaciones humanas hay numerosos casos en los que se puede restablecer el imperio de la justicia mediante mediaciones y acuerdos reparatorios, dando a cada uno lo suyo, con la voluntad y consentimiento de la víctima. Por otra parte, existiendo numerosas situaciones que son delictivas, la prudencia puede hacer recomendable no enviar a la cárcel a los responsables, porque la experiencia y el bien común de la sociedad indican que ello no tendrá buenas consecuencias, y lo justo demanda plantearse esas consideraciones. Así, por ejemplo, si una de las finalidades del castigo por hurto para las personas jóvenes es que ellas lleguen a ser resocializadas, que puedan participar en relaciones sociales de diverso tipo con justicia, y resulta ser que las condiciones penitenciarias son inhumanas, no correspondería a la capacidad de prudencia enviar jóvenes a la cárcel por delitos menores, dado que el mal que se le causará a esa persona, y en consecuencia a la sociedad, reclusión en la cárcel, será mayor que una medida alternativa o un acuerdo reparatorio. Adicionalmente, la prudencia hace recomendable considerar también los costos de una u otra salida para la sociedad y el Estado (sobre análisis racional de situación Valdívieso, 1998...).

⁸¹. A ellas asisten los fiscales, el o los imputados, los defensores y los querrelantes. Las más importantes son la audiencia de control de la detención (inculpado es llevado a su primera declaración (CPP, art. 132), la audiencia de formalización de la investigación (fiscal comunica al inculpado que sigue una investigación en su contra por uno o más delitos determinados, y a ella son citados todos los actores intervinientes (CPP, artículos 229 a 231), la audiencia de imposición de la prisión preventiva (juez de garantía impone medida cautelar a solicitud del fiscal u otro interviniente (art. 142), la audiencia de cierre de la investigación (el fiscal decide sobreseer la investigación o no perseverar en el procedimiento ante juez de garantía (ar. 249), audiencia de preparación del juicio oral (después que el fiscal ha acusado, la defensa tiene derecho a hacer sus descargos, se prepara el juicio oral, pudiendo el juez de garantía dar por probados ciertos hechos que no serán discutidos en el juicio oral -convenciones probatorias- o excluir cierta prueba del juicio oral por haber sido obtenida ilegalmente, pruebas dilatorias, y termina con el auto de apertura del juicio oral (art. 263 y ss).

⁸². En el juicio oral no se admiten presentaciones por escrito (art. 291), las audiencias deben ser continuas, salvo causales excepcionales (art. 282 y 283), los actores centrales no pueden ser sustituidos (art. 284 y ss.), las audiencias deben ser públicas, con libre acceso de los medios, y las excepciones sólo están fundadas en el honor, la intimidad o la seguridad de cualquier persona (art. 289), y todas las cuestiones o incidentes que se susciten durante el juicio deben ser resueltas en el mismo (art. 290 y 292).

⁸³. La Academia Judicial, creada en 1994, tiene el propósito estimular a los buenos alumnos para que se interesen por carrera judicial. La Academia es dirigida por jueces y académicos, y tiene un sistema anual de concursos para los cursos, que influye en calificaciones. Los jueces deben concursar para participar en las actividades de la Academia, con conciencia que ello influirá en sus calificaciones y posibilidades de ascenso dentro del poder judicial. Quienes deseen ingresar al sistema, deben participar en los cursos formativos de la Academia, sin que ello garantice la entrada al poder judicial.

alteran sustancialmente el margen de maniobra de los jueces para evaluar, fundamentar y dictar sentencia (v.gr. arts. 459, 472, 481 y 488 del Código de Procedimiento Penal). En otras palabras, se terminan las reglas más o menos rígidas que existían en el antiguo procedimiento penal para apreciar la prueba, evaluar y dictar sentencia, citándose artículos, y en lugar de ello el nuevo proceso demanda un razonamiento que demuestre capacidad de aplicación de normas a casos concretos, capacidad de análisis racional de situación y de perspectivas involucradas, y capacidad de discernimiento jurídico. A modo de ilustración, el tribunal podrá admitir testigos inhábiles o de oídas, quienes son tratados en inferioridad de condiciones probatorias por el sistema tradicional, podrá admitir peritajes realizados en condiciones diferentes al antiguo procedimiento, si cumplen con los requisitos de tales, finalmente podrá considerar que ciertas presunciones, no admisibles en el sistema tradicional, lo sean, sin ello no repugna a la razón y la experiencia acumulada.

La o las víctimas debieran ser una parte central en el nuevo procedimiento, con sus derechos garantizados y capacidad de participación en el mismo. En su condición de víctima y de parte, los fiscales y servicios de apoyo (policías, investigadores, unidades de apoyo a las víctimas y sus redes) debieran facilitar y estimular su participación, protección y seguridad. Las nuevas condiciones de trato de las víctimas, inexistentes en el sistema antiguo, de ser practicadas con eficiencia, podrían llegar a tener el efecto de incentivar las denuncias de delitos⁸⁴. Asimismo, lo anterior debiera generar mayor confianza de las personas en el sistema de administración de justicia, y en la co-responsabilidad que les cabe a ellos mismos para facilitar el acceso a la justicia. Las nuevas instituciones y procedimientos debieran hacer una contribución a la disminución de la delincuencia. Bajo supuestos neo-institucionalistas de “rational choice” (elecciones racionales de comportamiento), la mayor eficacia y transparencia de las nuevas instituciones y procedimientos debiera influir en las expectativas de los potenciales delincuentes, induciendo en ellos el discernimiento que los beneficios del delito son bajos en comparación con los riesgos y costos.

Por otra parte, los mecanismos de resolución de conflictos incorporados en el nuevo procedimiento penal debieran ser buenos para el acceso a la justicia y ser de utilidad social, al significar una contribución a la descongestión del sistema de administración de justicia⁸⁵. Sólo un bajo porcentaje de los casos debiera llegar a la fase del juicio oral. La mayor parte debiera encontrar salida por vías alternativas, tales como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento. El procedimiento abreviado, sin corresponder a la categoría de salidas alternativas, debiera contribuir a los mismos propósitos sociales y de descongestión del sistema⁸⁶.

En el período de transición desde el sistema tradicional al nuevo sistema de administración de justicia, las actividades de capacitación y entrenamiento debieran cumplir la importante función de socializar a los operadores más directos – jueces, fiscales, defensores, policías, etc- en los propósitos de la reforma y en la aplicación de su mecánica para alcanzar los mismos. Por lo tanto, desde la puesta en marcha del proceso, las agencias gubernamentales, los gestores, y numerosas organizaciones no estatales, están desplegando gran actividad de capacitación a todo nivel (tribunales, servicios penitenciarios, policías, otros), y hay gran cantidad de recursos destinados a esas actividades.

La infraestructura física constituye otra condición importantísima para que el sistema pueda funcionar. Por lo tanto hay una gran asignación de recursos para el mejoramiento de infraestructuras, tales como complejos penitenciarios, edificios para tribunales, fiscalías y defensorías⁸⁷.

La razón de fondo de todos estos nuevos procedimientos penales y esfuerzos complementarios consiste en la necesidad de adaptar el sistema de administración de justicia a las demandas

⁸⁴. Cabe recordar que la víctima es un actor de escasa consideración en la estructura del Código de Procedimiento Penal tradicional, aun vigente. No tiene calidad jurídica definida, no es parte del proceso, salvo si realiza querrela, y no juega un rol decisivo en este ámbito, siendo obviada en las decisiones que puedan incluso llegar a vincularle más poderosamente en el proceso. En el nuevo procedimiento, los fiscales y jueces de garantía deben velar por la protección de la víctima y de sus derechos en todas las etapas del procedimiento.

⁸⁵. Razones desarrolladas en Duce 1998, 191 - 196.

⁸⁶. Duce 1998, 196-199. Por medio del procedimiento abreviado, los delitos que tengan una pena menor de cinco años pueden ser resueltos, si el fiscal ofrece al imputado una pena menor a la que estipula la ley por el delito cometido, a cambio que confiese. En este caso, el procedimiento simplifica la prueba y no es necesario llegar al juicio oral.

⁸⁷. El Ministerio de Justicia estima que condiciones previas para la marcha del nuevo sistema en la Región Metropolitana son el nombramiento y capacitación de más de 2.700 funcionarios (jueces, fiscales, defensores y administrativos) y la adecuación de 48 inmuebles que deberán albergar 35 juzgados de garantía y tribunales orales, 27 fiscalías y 17 defensorías penales públicas (sitio Web del Ministerio de Justicia [El Mercurio 10.08.2001](#))

sociales por garantías de derechos, eficacia y transparencia⁸⁸. En este sentido, se trata de racionalizar y diversificar las formas de procedimiento y de tutela de los derechos de las personas para maximizar así el acceso a la justicia y fortalecer el estado de derecho en una sociedad democrática, crecientemente compleja e internacionalizada. La reforma se inscribe en el ámbito de reafirmación de los Derechos humanos, tal como ocurre en otros lugares del Hemisferio Occidental en las décadas de 1980 y 1990⁸⁹. A la luz de experiencias dramáticas en el siglo XX, esos derechos pasan a ser protegidos y garantizados de forma explícita por medio de normas, instituciones e interpretaciones legales en el sistema político internacional, en el sub-sistema interamericano y en los estados miembros del mismo⁹⁰. Aquí cabe mencionar como referencias principales de las fuentes que sirvieron para diseñar la reforma procesal chilena las siguientes: Constitución Política de la República (art.5) y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, tales como Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; normas del Código de Procedimiento Penal de 1906 que no son contradictorias con la garantía de los derechos humanos y que constituyen parámetros conocidos para jueces y abogados; Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Civil; textos de legislación extranjera y opiniones doctrinales o jurisprudencia relativas a ellos -Código Procesal Penal Italiano de 1988, Ordenanza Procesal Penal Alemana de 1877, Ley de Enjuiciamiento Criminal Española de 1882, Código Procesal Penal de la Nación Argentina de 1992, Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba de 1992 y Código Procesal Penal Peruano de 1991 (Vargas 1993, Binder 1998, Piedrabuena 2000, 46)⁹¹.

Una segunda razón, que no debiera estar en contradicción con lo anterior, consiste en la necesidad de contar con un sistema de administración de justicia que haga un uso racional de los recursos del estado para garantizar el bien público seguridad. El razonamiento aquí es que los recursos públicos son escasos, tienen usos alternativos, y hay numerosas demandas en la sociedad (justicia, salud, educación, defensa, entre otras). Por lo tanto, los recursos del gasto público destinado a garantizar derechos, combatir la criminalidad y garantizar la seguridad pública, deben ser usados con criterios de eficiencia -maximización de la rentabilidad social de los gastos corrientes e inversiones⁹². Aquí radica un fundamento relevante de la racionalidad económica de la reforma, el énfasis en la racionalización del sistema de administración de justicia, en todas sus etapas -investigación y defensa, imputación, salidas alternativas y juicio oral-, con el objeto de producir un bien público competitivo y sustentable⁹³.

Por otra parte, la reforma procesal penal debe ser considerada en su justa dimensión, como un paso más para ir avanzando en el desafío más global e integral de la modernización del sistema de administración de justicia⁹⁴. En consecuencia, el nuevo sistema podrá funcionar bien, es decir, podrá tener buenos resultados, en la medida que se vayan generando otras condiciones legales, sociales, políticas y culturales complementarias en el país. En este sentido, se debe entender el argumento que la reforma procesal es sólo parte de un conjunto de iniciativas académicas, administrativas y legislativas que forman del proceso más global de modernización de la sociedad, la administración de justicia y el Estado⁹⁵.

¿Qué logros y límites tiene la Reforma Procesal Penal?

⁸⁸. Razones de estas demandas, véase proceso de fuertes transformaciones sociales, políticas y económicas que viene experimentando la sociedad chilena desde hace varias décadas.

⁸⁹. Para ilustrar el punto con un ejemplo: la Defensa Penal Pública es una demanda de acuerdos internacionales que tienen validez en Chile, en particular la Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto de San José, Artículo 8, n° 2, letra e " Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpa do no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido en la ley"

⁹⁰. Valdivieso 2000 y 2001, <http://cursos.puc.cl/icp3301-1/material/frame.htm>

⁹¹. Mayor información sobre el tema en Vargas, Juan E, Reforma Procesal Penal en América Latina, Corporación de Promoción Universitaria, Chile, Diciembre, 1993; Binder, Alberto, "Reforma de la Justicia Penal y Constitución: del programa político al programa científico", en: Cuadernos de Análisis Jurídicos, N°39, 1998; Sáez, Felipe, La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas, Bogotá, Abril, 1999; Rodríguez, Cesar, Globalización, "Reforma Judicial y Estado de Derecho en América Latina", <http://www.ilsa.org.co/justicia/odrodriguez.htm>; Piedrabuena Guillermo, Introducción a la Reforma Procesal Penal", Ed. Fallos del Mes, Santiago Chile, 2000.

⁹². Fundamentos éticos sobre el punto, respecto a las consecuencias de una buena o una mala administración, desde el punto de vista de los derechos y bienes públicos, véase (Godoy Oscar, Binder, Alberto, Valdivieso, 2000,.....).

⁹³. Ilustración de la racionalidad económica, derivada y congruente con principios ético-morales elementales, en toda la arquitectura de la concepción de la reforma, es el amplio espacio que los procedimientos dejan para los mecanismos de negociación, cuya finalidad es una optimización de soluciones que acerquen al ideal de justicia. De allí que adquiera centralidad la negociación entre fiscal e imputado, y entre víctima e imputado. El procedimiento abreviado o acuerdo de reparación, vía negociación, encuentra su mejor base en los mismos mecanismos que operan en el mercado de bienes y servicios, donde la justicia se va dando a partir de interacciones y cooperación de las partes, quienes buscan maximizar los beneficios de sus decisiones junto a otros.

⁹⁴. En esto hay una coincidencia entre miembros del poder judicial, de las organizaciones gubernamentales, de las organizaciones extra-estatales y académicos.

⁹⁵. Viendo en esas condiciones las posibilidades y límites de la reforma, las agencias gubernamentales y las instituciones gestoras no gubernamentales se preocupan de temas que van más allá de la reforma, tales como la difusión de sus objetivos y de las diferencias que le distinguen del sistema anterior, y en general los beneficios que traerá a la comunidad (el Ministerio tiene secciones especiales en su sitio Web, se realizan numerosos seminarios, capacitaciones, y publicaciones). Una tarea especial cabe a las facultades de derecho y carreras afines de las universidades, tales como trabajo social y psicología, entre otras, por cuanto deben innovar en sus formas de enseñanza del derecho y de las ciencias sociales con el propósito de formar profesionales para incorporarse exitosamente al proceso de cambios y progreso.

Resulta algo prematuro hacer una evaluación integral de la marcha de la Reforma Procesal Penal como un todo coherente, porque ella ha comenzado a funcionar sólo en algunas regiones del país⁹⁶. Por lo tanto, los elementos de evaluación aquí son provisorios.

Existe un informe de consulta elaborado por una Comisión de Evaluación de la Reforma⁹⁷, en octubre de del 2001, donde se sintetiza información cualitativa y cuantitativa sobre avances, obstáculos y problemas de la marcha de la reforma en dos regiones⁹⁸.

Los criterios de evaluación han sido testimonios de operadores y documentación (cualitativa y estadística). La Comisión concluye que la puesta en marcha de la reforma es exitosa, y los problemas que aparecen son razonables para un cambio de envergadura como el introducido. Las nuevas instituciones y procedimientos funcionan –por ejemplo, oralidad de procesos, relación directa de jueces, fiscales y defensores con casos y pruebas, apreciación directa de las mismas y no a través de extensos sumarios por escrito -, y los actores reconocen las ventajas del nuevo sistema por su transparencia, rapidez y servicio para la solución de los conflictos penales complejos⁹⁹. Las principales dificultades detectados por la Comisión en las dos regiones investigadas consisten en deficiente coordinación interinstitucional, insuficiente diálogo entre actores institucionales involucrados, falta de uniformidad y estandarización de los procedimientos de acción, y carencia de condiciones legales para el buen funcionamiento. Las recomendaciones son las siguientes: destinar recursos públicos a la evaluación regular y afinar los instrumentos de evaluación; generar instancias modernas y eficaces de coordinación, que den lugar a una retroalimentación efectiva en el sistema, especialmente entre fiscales y policías, y en la relación del mismo con las organizaciones extra-judiciales; dotar a los funcionarios policiales de facultades adicionales, por ser necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones; emprender reformas con el propósito de mejorar los procedimientos para el tratamiento de ilícitos menores (monitorio y simplificado) y para llegar al procedimiento abreviado, y reestructurar los tribunales; realizar más capacitación para estandarizar procedimientos; mejorar la difusión de la reforma en la ciudadanía por los medios de comunicación y mediante la realización de actividades con organizaciones específicas; perfeccionar la gestión para racionalizar el trabajo en todas las instituciones intervinientes y evitar la sobrecarga, focalizando la atención en la dirección estratégica y la planificación. De manera concreta, la Comisión propone las siguientes reformas: ampliación de facultades policiales para incrementar su eficacia operativa en la prevención de delitos¹⁰⁰, simplificación de la realización de exámenes corporales con consentimiento del imputado, mayores posibilidades de monitoreo del juez de garantía a todos aquellos casos en que el fiscal busca la aplicación de una pena de multa; perfeccionar el procedimiento simplificado facilitando al máximo su tramitación, en especial la producción de pruebas, dejando para un juicio oral normal todos los simples delitos; modificaciones destinadas a estimular el uso del procedimiento abreviado por medio del conocimiento y consentimiento del imputado, posibilidad que el fiscal solicite una pena rebajada respecto a la establecida por la ley si el procedimiento abreviado tiene lugar, y mayor flexibilidad para que el fiscal lo plantee al juez de garantía; incluir entre las responsabilidades del fiscal la tarea de dar inicio a la persecución penal de irregularidades o posibles delitos en el proceso de detención. Finalmente, reconociendo que en la práctica la mayor parte de los casos se van resolviendo por la vía del llamado procedimiento simplificado, sin llegar a juicio oral, y con el objeto de racionalizar mejor los costos del sistema, la Comisión propone

⁹⁶. A nivel normativo, ciertamente, es posible hacer ejercicios, pero no hay evidencia empírica suficiente para hacer evaluaciones concluyentes. Piénsese que el nuevo sistema de administración de no llega aún a los principales centros de población, por ejemplo Área Metropolitana, Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano. En las regiones donde comenzó el proceso, las condiciones espaciales, socio-demográficas, económicas, políticas y culturales son heterogéneas, las realidades regionales generan contextos distintos. En esta etapa de implementación gradual, el camino metodológico correcto para hacer una evaluación consiste en ir determinando criterios que den lugar a hipótesis, registrar observaciones (información) para falsear o validar esa hipótesis. En otras palabras, se trata de ir operacionalizando criterios que puedan ser usados en todo el país, con independencia de las diferencias regionales, de ir formulando hipótesis, un diseño de investigación razonable, y avanzar en el proceso de testeo de las mismas. Por lo tanto, las evaluaciones que se realizan ahora, en la tradición del "learn by doing", sólo tienen carácter parcial y limitado espacio-temporalmente, y no tienen capacidad de ser generalizables en esta etapa del proceso.

⁹⁷. Integrada por R. Blanco, Asesor del Ministro de Justicia; C. Riego, Investigador de la U. Diego Portales; C. Valdívieso (+), Gerente de Fundación Paz Ciudadana, J. E. Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, y M. Fuentes como ayudante por la Fundación Paz Ciudadana. Se desplazó a dos regiones donde se ha puesto en marcha la reforma, realizó entrevistas con operadores del sistema, y revisó materiales y antecedentes, tales como estadísticas, resultados de encuestas de percepción pública. Su trabajo concluyó con la elaboración del INFORME COMISIÓN DE EVALUACIÓN, Santiago, Octubre de 2001.

⁹⁸. Información en Ministerio de Justicia de Chile, La Reforma Procesal Penal en Chile. Santiago, Octubre de 2001

⁹⁹. Debe ser subrayado que en este momento de marcha blanca, existe gran voluntad por parte de todos los actores involucrados en el sistema para que las cosas salgan bien, y en consecuencia las instituciones funcionan y los procedimientos se cumplen, aunque se presenten obstáculos en la aplicación práctica. Lo anterior es constatado por el trabajo de esta Comisión, las fuentes de información que nutren su evaluación y otras observaciones. Aquí cabe destacar la voluntad de los actores involucrados como un enorme capital, que deja planteado el desafío de mantenerlo motivado y vivo en el tiempo. Por otra parte, dicho sea de paso, este hecho confirma una hipótesis central para el buen funcionamiento de normas e instituciones en la sociedad: no actúan de forma mecánica, tienen carácter esencialmente intensional, dependen de las actitudes y conductas de quienes hacen uso de ellas (sobre el punto véase Valdívieso 199811).

¹⁰⁰. Facultades de arresto o detención para garantizar comparecencia ante el tribunal, traslado al cuartel policial de personas sorprendidas in fraganti en ejecución de delitos, practicar examen de vestimentas, equipajes o vehículos, conducir personas sospechosas a unidades policiales cercanas para fines de identificación y toma de huellas digitales, pudiendo ser mantenidas hasta por seis horas, ampliación de facultades para allanar lugares cerrados.

integrar funcional y administrativamente los tribunales de garantía y orales, quedando eliminada la diferenciación orgánica entre los dos tipos de jueces e integrando el aparato administrativo de los dos tribunales en uno solo.

Entre octubre del 2001 y enero del 2002 se tramitó en el Congreso el proyecto de ley que introduce ajustes al Código de Procedimiento Penal, fortalece los derechos de las víctimas y entrega mayores atribuciones a las policías para que cumplan una labor más eficaz en la prevención y represión de la delincuencia, y agilizar la realización de diligencias de investigación urgentes, como allanamientos y detenciones con orden judicial (Web Ministerio Justicia).

Es posible que algunos de los problemas de coordinación y falta de estandarización lleguen a ser resueltos por un buen sistema de evaluación. En este sentido apunta una propuesta elaborada por la Subcomisión Técnica interinstitucional, dependiente de la Comisión de Coordinación, para generar una metodología de diseño de un modelo de seguimiento de la reforma, proyecto que estaría a cargo del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Este estudio involucraría al Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Gendarmería de Chile y el Servicio Médico Legal (M. Justicia)¹⁰¹.

Como complemento de lo anterior, en base a todo lo que se ha expuesto en esta ponencia y diversas evaluaciones que se han hecho sobre la reforma dentro y fuera de Chile, cabe agregar algunas observaciones:

La reforma procesal penal parece ser una condición favorable para el régimen político democrático, el estado de derecho, y la modernización. Así ha ocurrido en otros países del mundo¹⁰², y así lo han entendido los gestores de la misma en Chile¹⁰³. Ella genera condiciones del debido proceso inéditas en el país, constituye un impulso para la discusión pública de numerosos temas en relación con la administración de justicia, tales como sistemas alternativos de resolución de conflictos, tribunales de familia, justicia de menores, policías y sistema penitenciario, entre otros, y favorece la legitimidad del estado constitucional democrático y sus instituciones.

Los vaivenes y cambios que se puedan ir produciendo en el sistema de administración de justicia en el futuro difícilmente serán consecuencia de un colapso de todo el sistema, por lo menos en el futuro próximo no será así. Más bien responderán a nuevas situaciones históricas y sociales, y por lo tanto a nuevas definiciones y re-definiciones del bien común en el estado democrático¹⁰⁴.

El proceso mismo de la génesis de la reforma procesal penal, en tanto desarrollo de una política pública, representa una experiencia de enorme impacto para el tratamiento y desarrollo de temas y políticas de interés público por parte de actores gubernamentales y extra-estatales. En efecto, desde la génesis del proceso, en el mundo no gubernamental, queda en evidencia la importante tarea de aunar voluntades en torno a un proyecto, y operacionalizar esos consensos en forma de actividades coordinadas. Estos dos factores, consenso y coordinación, pasan a ser un legado que probablemente influirá en el desarrollo de nuevas políticas públicas en Chile¹⁰⁵. Actualmente, las agencias gubernamentales y determinados actores no estatales, con interés por generar políticas públicas a partir de determinados temas, se esfuerzan por hacer uso de los mismos métodos que otrora practicaron exitosamente los gestores extra-estatales de la reforma procesal penal¹⁰⁶.

Los casos de delitos más graves parecen estar recibiendo tratamiento más rápido y directo en el nuevo proceso, si se compara con la duración estimada que habrían tenido en el sistema de pre-reforma¹⁰⁷. Las víctimas tienen la posibilidad concreta de recibir protección (vía audiencias reservadas, testimonio de menores sólo ante jueces, protección policial), atención especializada y reparaciones por los daños¹⁰⁸. En tal sentido, las regiones piloto parecieran estar cumpliendo bien

¹⁰¹. Dicha propuesta de consultoría ha sido aceptada por todas las instituciones involucradas, encontrándose pendiente su aprobación sólo por el Pleno de la Corte Suprema.

¹⁰². Binder, Alberto, "Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal en América Latina", en: *Revista Contribuciones* n° 3/1996, 7-22; Binder 1998

¹⁰³. Peña 1993, Vargas 1995, Vargas/Correa 1995, Riego 1998.

¹⁰⁴. Bien común y definiciones en el estado constitucional democrático, Valdivieso 1998, 17.

¹⁰⁵. Piénsese a modo de ilustración que sacar adelante sólo los proyectos para el desarrollo de infraestructuras demanda aunar numerosas voluntades, en el marco de plazos bastante breves; entre otras: Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Bienes Nacionales, Mideplan, Ministerio de Justicia.

¹⁰⁶. Por ejemplo, la SEGPRES de la Secretaría General de Gobierno y el Centro de Políticas Públicas hacen uso de los métodos de foro y consultas para avanzar en las propuestas de modernización del Estado. Lo mismo ocurre con el Servicio Nacional de Menores, el Servicio Nacional de la Mujer, y el propio Ministerio de Justicia.

¹⁰⁷. Véase más adelante, indicadores.

¹⁰⁸. Hasta ahora no se ha sabido de casos de víctimas agredidas o amedrentadas.

sus tareas, dando una imagen positiva a la aplicación del nuevo sistema¹⁰⁹. Indudablemente, las infraestructuras informáticas hacen una contribución importante¹¹⁰.

Por otra parte, numerosas limitaciones van quedando en evidencia, una y otra vez, en la medida que aumenta la cobertura del sistema en las regiones donde funciona. La mayor parte de estos problemas se producen como consecuencia de conductas de operadores y procedimientos que, lejanos a los propósitos de quienes concibieron la reforma, han pasado del sistema tradicional al nuevo sistema como rutinas difíciles de cambiar. En tal sentido, las deficiencias pueden ser consideradas como normales, incluso previsibles, en el contexto de la implementación de un nuevo sistema que demanda cambiar no sólo normas e instituciones, sino rutinas, disposiciones y conductas, formas de percibir, discernir y de hacer las cosas. A este tipo de problemas corresponden las siguientes situaciones: falta de trabajo bien coordinado entre los diversos actores que operan en el sistema, por ejemplo los fiscales y los policías; actitudes y procedimientos que vienen del sistema tradicional y se aplican en los casos que podrían encontrar solución en el nuevo sistema (jueces de garantía respecto a propuestas hechas por las fiscalías y defensorías); deficiente protección para las víctimas y testigos, y mala atención que no garantiza su participación en el proceso; mal uso de atribuciones por parte de policías, etc.

Un peligro latente radica en la reinstalación de prácticas tradicionales en la nueva estructura. Las nociones de la vieja cultura, como son el verticalismo, autoritarismo, la jerarquización, ser extremadamente autoreferentes, con legalismo extremo, sin centrarse en problemas. Todo lo anterior conduce a prácticas que inhiben las iniciativas de la base, y el peligro es que por presión de las cúpulas se vuelva a prácticas tradicionales. Tal vez, en un momento posterior de Reforma Procesal Penal, llegará a ser indispensable promover una reforma que altere los elementos más políticos. Habrá que introducir, por ejemplo, mecanismos que incrementen la responsabilidad pública del Fiscal.

En el caso de delitos menores y difíciles de detectar, cuando carabineros aplican rigurosamente las nuevas normas garantistas del procedimiento, se genera en personas afectadas por delitos la percepción de un tratamiento “blando” del delito. Esas experiencias de las personas en su vida cotidiana, unidos a la desinformación de la opinión pública, y las visiones parciales que entregan algunos medios de comunicación, generan malestar en la opinión pública. Los juicios pasan a ser radicalmente negativos, cuando las personas perciben ese tipo de experiencias como convergentes con las informaciones y evaluaciones de los medios de comunicación sobre crímenes atroces, donde los procedimientos judiciales y policiales han sido ineficientes (por ejemplo, en el caso Alto Hospicio el 2001)¹¹¹

Por otra parte, hay operadores y servicios del nuevo sistema que siguen funcionando en base a los criterios del sistema tradicional, que perpetúa el ciclo de inacción e imagen negativa del sistema de administración de justicia. Los fiscales tienen poca experiencia de investigación, no se comunican bien con policías y gente de investigaciones, y por lo tanto no entienden bien cómo se llevan a cabo las investigaciones¹¹².

Las cargas de trabajo no quedan bien distribuidas en el nuevo sistema, y ello va generando un proceso acumulativo de desgaste en parte de los operadores del mismo. Los fiscales y jueces de garantía tienen una sobrecarga de trabajo. Si el sistema de nombramientos y ascensos en las organizaciones del sistema de administración de justicia no llegase a funcionar como un estímulo para quienes tienen que cumplir con la mayor parte de la carga de trabajo, entonces sería esperable que el desgaste acumulativo llegue a generar dificultades en el funcionamiento, y quizás el colapso del mismo.

¹⁰⁹. Según personas entrevistadas del Poder Judicial y declaraciones del Ministerio de Justicia por la prensa: en las regiones evaluadas (IV y IX), se han batido records en cuanto a la resolución de casos, como seis meses máximo en delitos de violaciones. Los fiscales del Ministerio Público se encargan gratuitamente de las víctimas, de investigar las acusaciones y llevarlas a juicio o mediar para que se encuentre una solución antes de la audiencia ante el juez. De esta manera se deja para juicio oral los casos más relevantes para la sociedad.

¹¹⁰. En las regiones donde funciona la Reforma, las fiscalías tienen conexión en línea para acceder rápidamente a información sobre detenidos (extractos de filiación, por ejemplo), y ello colabora en un trabajo ágil; con la reingeniería de los procesos y la incorporación de tecnología –scanners, programas de PC, uso de internet, etc.- los tiempos de verificación de identidad se han reducido de 10 días a sólo unas horas. En la IX región, el Servicio Médico Legal hace llegar a la fiscalía por vía electrónica los informes periciales, suscritos con firma digital, y de este modo aumentan los estándares de seguridad, se reducen tiempos y costos.

¹¹¹. El caso ocurrió el año 2001, en Iquique. Hubo una serie de desapariciones de niñas, denunciadas por los familiares, y las autoridades del poder judicial, el ejecutivo y carabineros operaron sin coordinación y evaluaron mal. El caso se resolvió, cuando por casualidad se descubrió que era una persona calificada de psicopata, quien cometía los crímenes.

¹¹². Observaciones, conversaciones con entrevistados

El número de audiencias públicas y orales ha aumentado explosivamente en el nuevo sistema, y cabe preguntarse si a la larga, pasado el período de entusiasmo inicial, esto no se transformará en una carga pesada de llevar para los operadores, y por lo tanto una fuente de problemas¹¹³.

Una dificultad adicional que podría llegar a presentarse tiene relación con los traslados de personas detenidas en el nuevo sistema, tal como ocurría con el sistema tradicional¹¹⁴. Se requiere la presencia física del imputado en las audiencias, donde deben estar jueces, fiscales y defensores. Por lo tanto, la función de Gendarmería en el traslado de los acusados resulta ser un factor relevante para que todo pueda marchar. Hasta ahora, según los informes de evaluación, las infraestructuras y servicios auxiliares parecieran haber normalmente, sin mayores dificultades, en las regiones donde hay reforma. Pero es razonable preguntarse si en el futuro, en las regiones más pobladas, con mayor cantidad de imputados, los servicios de Gendarmería y Policiales estarán en condiciones de hacer frente a los desafíos, si continúan operando como lo han hecho hasta ahora. Tal vez sea pertinente prever situaciones complicadas, en base a las experiencias fundamentalmente, y diseñar sistemas alternativos al traslado físico de detenidos, por ejemplo haciéndose uso de sistemas modernos de telecomunicaciones¹¹⁵.

Un problema complejo, de difícil solución, radica en las consecuencias negativas que podrían favorecer los procedimientos y reglas de garantía para la protección de los inculcados. Aquí no se trata de entrar en una discusión con los principios, porque no procede. Simplemente se constata, una vez más, que los principios, las normas y los procedimientos no tienen efectos mecánicos, y su calidad, en definitiva, depende de la forma de aplicación práctica que den las personas. El principio garantista que atraviesa toda la reforma podría llegar a generar dificultades prácticas para la administración de justicia, en combinación con otras condiciones que aumenten el riesgo social (pobreza, desempleo, déficits educacionales, entre otros). Si los principios garantistas se aplican homogéneamente a todos, es posible que se produzcan abusos por parte de circuitos de corrupción o simplemente por parte de delincuentes habituales, y que ello refuerce en la opinión pública la impresión que la reforma favorece la delincuencia y la impunidad. En otras palabras, en la práctica, el aparente dilema se produce entre garantías y seguridad, debido a la forma de aplicación que encuentren normas y procedimientos.

La Reforma favorece las garantías, reconociendo con ello que los derechos de las personas son inalienables y anteriores a toda institución social. Pero el reconocimiento de garantías en todos los procedimientos puede llegar a significar en la práctica que el sistema ofrece facilidades para quienes tengan propensión a cometer delitos o quieran eludir la justicia. De producirse el problema, la pregunta ineludible es por la garantía práctica de los derechos de las personas que potencialmente podrían ser víctimas de delitos. No es una cuestión de fácil solución.

Finalmente, en relación con los puntos anteriores, según han reconocido los gestores¹¹⁶, el proceso de gestión e implementación de la reforma influyó sólo en las cúpulas, los entes corporativos y las autoridades políticas, pero no ha sido comprendido por la mayor parte de la población. A pesar de los esfuerzos y recursos invertidos en el tema¹¹⁷, hasta el día de hoy, hacia abajo, hacia la opinión, los logros se limitan a poner de relieve el tema de la justicia como un problema importante, y la ciudadanía no se ve muy comprometida con el éxito del proceso. Los medios y la opinión, por el contrario, se inclinan a ver todas las dimensiones garantistas de la reforma como un serio obstáculo para el combate contra el delito en la sociedad¹¹⁸.

¹¹³. Según estimaciones del Ministerio de Justicia, se han realizado más de 11.000 audiencias judiciales públicas para la ciudadanía y la prensa: proyectar esas cifras, qué significa por día, año, por jueces.... Todas las audiencias judiciales debieran ser, por regla general, orales, y estas son: las de juicio oral, tanto en procedimiento ordinario como simplificado, aquellas en que se discute sobre prisión preventiva, u otras restricciones a la libertad del imputado, aquellas en que se controla la detención del imputado, aquellas en que se aprueba la suspensión condicional, o un acuerdo reparatorio entre víctima e imputado.

¹¹⁴. Los traslados de personas detenidas de facto a los juzgados para ser notificadas formalmente sobre este hecho, producía numerosos inconvenientes, tales como uso de recursos de gendarmería, de tiempo, de recursos del tribunal, peligros para la seguridad de los inculcados y de ciudadanía. Por esas razones se gestionó la ley, aprobada en enero del 2002, que autoriza a Gendarmería para la notificación de las detenciones en los mismos establecimientos penitenciarios donde se encuentran las personas detenidas (citar.ñ...)

¹¹⁵. De lo que se trata aquí es de ser prospectivos y, al mismo tiempo, no olvidar el sentido de las cosas: estos sistemas deben ayudar a alcanzar metas de respecto de derechos, garantías, y de eficiencia en la lucha contra la criminalidad. Es una garantía esencial que el imputado pueda estar frente a un juez, al momento de tomarse una decisión, de notificarse algún asunto importante, porque no hay autoridad que pueda garantizar sus derechos. Por otra parte, tal vez no sea necesario que el juez deba estar presente físicamente, quizás es posible idear sistemas económicos de video-conferencias o de otro tipo, que den la máxima garantía de seguridad para todos, y la máxima garantía de derechos para la persona inculcada por algo.

¹¹⁶. Por ejemplo Vargas 1998, 109.

¹¹⁷. Campañas masivas por televisión y radio, 370 charlas expositivas y capacitaciones realizadas por Seremis de Justicia, periodistas del Ministerio de Justicia y otros, para periodistas, juntas de vecinos, establecimientos educacionales de las regiones II, III, IV, VII y IX; elaboración de material de difusión (manuales, trípticos, volantes informativos, producción de videos). Asimismo se han encargado numerosas encuestas sobre el tema (Fundación Futuro, ADIMARC, CERC).

¹¹⁸. A propósito del tema, las secciones on-line de periódicos en internet son un indicador del imperio de estas interpretaciones y posturas. A propósito de hechos judiciales, donde se producen críticas dirigidas al poder judicial, Línea Directa on-line de El Mercurio publica opiniones lapidarias de las personas respecto a los jueces y al sistema de administración de justicia en general.

En numerosas Organizaciones no Gubernamentales, la Reforma Procesal Penal es poco conocida, incluso a nivel de importantes redes¹¹⁹.

4.2. Acceso sectores más desprotegidos

En este apartado, el estudio comienza con una exposición de los problemas y obstáculos que dificultan el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos. Después informará sobre los avances que se observan en la actualidad.

El acceso a la justicia puede ser definido como “la igualdad de oportunidades para que los derechos de todas las personas tengan una protección y vigencia reales, independientemente de su condición económica, social, y cultural”¹²⁰. En Chile, no obstante las declaraciones y los preceptos constitucionales¹²¹, en la práctica el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos por vía del sistema de administración de justicia está obstaculizado por diversas condiciones y factores socio-económicos, políticos, culturales, que, en conjunto, obstruyen el desarrollo y el progreso de las personas, pequeños y grandes grupos, organizaciones, instituciones, y la sociedad nacional en general. Dado ese problema general de extrema complejidad, donde intervienen diversas causas¹²², cabe reconocer que el sistema de administración de justicia en particular es un factor que puede impedir o favorecer el mayor acceso de las personas y grupos sociales al bien común justicia, en cualquiera de sus dimensiones (conmutativa, legal y distributiva)¹²³.

Las enormes diferencias de ingreso constituyen un factor de creciente desigualdad desde la perspectiva del acceso a la justicia. De modo similar a como ocurre en otras dimensiones de la vida nacional, quien no tiene recursos económicos, quien es pobre, difícilmente estará en condiciones de tener acceso igualitario a la justicia vía sistema de administración de justicia¹²⁴. El obstáculo se percibe en relación a diversos temas: económicos (problemas financieros), criminales (casos vinculados a hechos de sangre), sociales (disputas por paternidad, violencia intrafamiliar), entre otros.

La discriminación constituye otro obstáculo que afecta el acceso igualitario a la justicia, y en Chile ella se manifiesta en diversos ámbitos y de múltiples formas¹²⁵. El problema ha ido quedando en evidencia progresivamente, en particular gracias a la cobertura que los medios de comunicación social han dado a algunos casos judiciales emblemáticos. Uno de los casos que recibió mayor cobertura el año 2001 fue el “Alto Hospicio”, en torno al cual las autoridades políticas y judiciales manifestaron actitudes discriminatorias con consecuencias en el acceso a la justicia de las víctimas involucradas¹²⁶.

A lo ancho y largo del territorio, en poblaciones periféricas y en áreas rurales, no hay suficientes juzgados y servicios auxiliares de administración de justicia. Las infraestructuras judiciales están ubicadas en lugares céntricos, quedando así un sector significativo de la población sin acceso a la justicia, desde que nace¹²⁷.

¹¹⁹ Por ejemplo en Centro de Estudios Cordillera, dedicado a los temas de ciudadanía y desarrollo local, que la mismo tiempo desempeña una función relevante en la agrupación de ONGs *Acción*. La Reforma Procesal Penal está poco difundida allí, y los miembros del Centro no tienen mayores conocimientos del tema. No tienen recuerdo de haber existido instancias para abordar los problemas relacionados con el tema.

¹²⁰ Bates Luis, “Acceso a la Justicia”, en: Martínez, Guillermo, *Justicia y Libertad en Chile* Corporación Libertas, Santiago, 1992. 61 En muchos tratados y convenciones internacionales este principio es reconocido como un derecho humano fundamental. La Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) afirma que cada persona tiene el derecho de un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, y también el derecho de ser oído públicamente por un tribunal independiente y justo. En el caso de América Latina, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá en 1948, a la cual suscribió Chile, por cierto, declara que toda persona puede ocurrir a los Tribunales para hacer valer sus derechos y que los procesos deben ser sencillos y breves.

¹²¹ Constitución de 1980, art. 19, nr. 3.

¹²² “Es sabido que nuestro sistema jurídico ha hecho más promesas de las que ha podido cumplir. Ha declarado más derechos de los que ha podido amparar, creando no poca frustración y desencanto. Es sabido también que esta brecha es especialmente ancha para los pobres” (Correa, Jorge, *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*, Corporación de Promoción y dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile, Santiago, 1993, 3).

¹²³ Justicia de la reciprocidad, de los intercambios; de las personas y grupos respecto a las normas e instituciones comunes; de las instituciones y organizaciones sociales respecto a las personas y grupos más pequeños (Valdivieso, 2000).

¹²⁴ En las encuestas de opinión, los sectores de menores ingresos indican verse imposibilitados de acceder a la justicia, y no perciben el sistema como un factor que tranquiliza frente a situaciones en que los derechos son vulnerados.

¹²⁵ Sobre el tema, los trabajos y las investigaciones publicadas podrían llenar bibliotecas enteras; como referencia véase publicaciones de Programa de Acciones de Interés Público de la U. Diego Portales

¹²⁶ A juicio de autoridades políticas y judiciales, la desaparición de seis adolescentes en Iquique habría sido un fenómeno más sociológico que policial, que encontraría su explicación “al observar la realidad” de Alto Hospicio, una comunidad llena de violencia y drogadicción (en *Que Pasa*, 23.07.2000). En armonía con esa interpretación, las primeras investigaciones policiales apuntaban en esa dirección. Hasta que se produjo un vuelco radical, porque se descubrió que se habían cometido crímenes, mal investigados, quedando con ello en evidencia la poca preocupación de las autoridades políticas y judiciales respecto del caso, porque se trataba de gente muy pobre. Este caso muestra de forma emblemática un problema de la vida cotidiana: falta de acceso a la justicia por discriminación.

¹²⁷ La norma establecida en el Código de Tribunales (art. 27), que dispone que en cada comuna habrá a lo menos un juzgado de letras, se mantiene hasta hoy como una mera formalidad. En la práctica tales tribunales sólo existen a nivel de grandes comunas o agrupación de comunas. Chile tiene solamente 3,4 jueces

Un grupo que tiene dificultades adicionales de acceso a la justicia es la población aborigen originaria, constituida por numerosos pueblos, entre los cuales destaca la población de origen mapuche por su número y por su gran actividad en defensa de sus derechos¹²⁸.

Hay un conjunto de actores e instituciones que no cumple adecuadamente la función social que les cabría en la promoción del acceso a la justicia.

En el mercado, buena parte de los abogados condiciona su participación y sus esfuerzos por justicia a los incentivos económicos que pueda ofrecer quien tiene necesidad de acceso a ella¹²⁹. Aquí, obviamente, no se trata de contraponer los legítimos intereses de los abogados con el bien común, pero sí de llamar la atención sobre la negativa percepción que existe en Chile respecto a esa relación, lo cual debe ser evaluado desde la perspectiva de las funciones del estado y sus instituciones, los abogados mismos, y otras condiciones económicas, sociales y culturales que condicionan las actitudes y los comportamientos¹³⁰.

El Estado, por su parte, no está en condiciones de garantizar la igualdad de acceso a la justicia, ya que su sistema de asistencia judicial funciona aún con serias deficiencias. A pesar de numerosas iniciativas, la falta de recursos y capacidades impide al Estado cumplir con su función de garantizar el acceso a este bien.¹³¹ No obstante ser una fuente importante de iniciativas y proyectos, y estar presente con regularidad en los medios de comunicación que informan a la opinión pública, el Ministerio de Justicia opera con déficits en su interior, tales como la falta de coordinación entre sus diversos departamentos, divisiones y programas, limitados recursos y capacidades técnicas, y por lo tanto enfrenta dificultades de implementación de los numerosos proyectos que impulsa.

En el diseño institucional de las corporaciones de asistencia judicial, un problema es que descansan en alumnos en práctica con mínima supervisión, los que rotan periódicamente, produciéndose el abandono y los retrasos en las causas. Además se trata de muchas instituciones diversas, con limitaciones para definir políticas y coordinarse.

Los problemas indicados, en el campo de la asistencia judicial, se pueden traducir en mala atención, servicios deficientes, y falta de espíritu por parte de quienes trabajan en ella para mejorar¹³². Además surgen una serie de irregularidades, inevitables en un sistema casi colapsado¹³³. Los servicios extra-estatales de asistencia judicial, tales como clínicas jurídicas y el sistema de abogados de turno, no son una respuesta a todos estos problemas.

La lentitud o falta de celeridad en las tramitaciones es un problema de especial impacto en quienes están más desprotegidos. Precisamente por el hecho de no tener recursos, el tiempo de demora de las tramitaciones puede influir decisivamente en su vida¹³⁴. En este punto, los

por cada cien mil habitantes—el segundo número más bajo de toda América Latina, y seguido solamente por Guatemala (Osse, Aida, *Pobreza y Acceso a la Justicia*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1999, 66).

¹²⁸ Según el Consejo Inter-Regional Mapuche, cuya base está en Temuco, la población indígena chilena en el año 2001 representa el 15% de la población. De ellos, un 92% se considera mapuche. En números concretos, existe alrededor de 1.5 millones de mapuches en Chile, y se centran principalmente en las regiones octava, novena, y décima (<http://members.aol.com/mapulink/>).

¹²⁹ Los abogados son percibidos negativamente, por los sectores populares y por miembros del poder (Barros, Luis, *Opiniones de los Sectores Populares Urbanos en torno a la justicia*, Serie Estudios, Santiago 1997). Pero el tema es complejo: ¿por qué las personas que estudian para ser abogados no han de tener expectativas de maximizar las utilidades de su inversión en formación, tal como ocurre en otras profesiones? Las expectativas de trabajar por los propios beneficios no es, necesariamente, algo malo. Lo malo ocurre, cuando las personas por realizar esas expectativas se olvidan que viven junto a otros, que son co-responsables de instituciones y valores sociales comunes, y persiguen de modo inescrupuloso realizar sus intereses, aún negando la legitimidad para que otros actores persigan el mismo fin. Y en este sentido, la formación puede desempeñar un papel importante, evitando actitudes y conductas malas para la sociedad, el sistema democrático, y el estado de derecho (sobre el punto Valdívies, 1998, 23-25).

¹³⁰ Cabe destacar el énfasis que puso el Presidente de la Corte Suprema, Mario Garrido, en los comportamientos de los abogados, y en la necesidad de crear una suerte de instancia de ética para regular y ejercer cierto control (Apertura del Año Judicial, 01.03.2002).

¹³¹ Especialmente a las corporaciones de asistencia judicial carecen de recursos para facilitar el acceso a la justicia. La modernización introdujo más recursos, pero sigue siendo insuficiente.

¹³² En esto no se puede generalizar, hay diferencias según la institución y el lugar. Por ejemplo, en la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, se reconoce que uno de los grandes logros ha sido el profesionalismo, ya que la gente que trabaja allí no lo hace por recursos, sino por una gran vocación, y tiene un gran compromiso. No obstante, es inevitable que dentro de un sistema colapsado, con pocos recursos, no se generen constelaciones de procedimientos deficientes, insuficiente capacidad técnica, y también conductas funcionarias inadecuadas. Hay quejas de los usuarios y de los operadores, en el sentido que los servicios y operadores del sistema de asistencia judicial dan un servicio irregular, en parte debido a factores como la gratuidad y la carencia de formación ad-hoc, operan bajo malas condiciones de organización, carecen de recursos, acumulan casos sin dar solución, su cobertura es incompleta, y a todo lo anterior se suma la inexperiencia y la falta de continuidad (véase Correa/Jiménez 1997).

¹³³ No obstante la gratuidad que debiera tener el servicio, los pobres deben obtener recursos y entregarlos, si desean una ágil tramitación de sus procesos judiciales. Asimismo, viviendo y trabajando en lugares periféricos de las ciudades, deben gastar en transporte y deben hacer uso de su tiempo laboral para poder presentarse en los tribunales. Por otra parte, numerosas personas que no gozan del privilegio de pobreza, pero que son pobres, se ven obligadas a gastar para que avancen los trámites (fotocopias o compulsas, copias autorizadas de las sentencias, multas, garantías en efectivo para lograr la excarcelación, notificación de los receptores, etc).

¹³⁴ <http://www.caipe.org.pe/RJ/bases/reforma/CE006.HTM>. La diferencia puede incluso llegar a ser de vida o muerte en personas que quedan privadas de su libertad en Chile. Si ahora el Ministerio de Justicia está empeñado en que los jueces del crimen debieran de cumplir sus funciones las 24 horas del día, en aquellos lugares del país donde no aún no hay reforma procesal penal, ello es porque se ha tomado conciencia que la celeridad de tramitación es algo muy importante. Las respuestas del sistema debieran estar en promedio en un máximo de dos o tres días, no más. Actualmente, la gravedad del problema queda en evidencia en el caso del tema violencia intrafamiliar: la persona afectada debe ir a una ONG, carabineros debe verificar todo, después el tribunal, y se cita

usuarios no siempre hacen la distinción entre el trabajo de las corporaciones y el ritmo de los tribunales. Mucho del tiempo de espera no siempre es responsabilidad del consultorio de la Corporación, sino del poder judicial. El ritmo va a la par con el poder judicial por ley. La percepción de los usuarios suele ser que quienes se demoran son los funcionarios de los consultorios. Por esta razón es que se avanza por la vía de resolución alternativa de conflictos¹³⁵.

Bajo tales circunstancias, no he de extrañar que las víctimas de delitos, sin recursos para contratar los servicios de abogados, pueden quedar privadas del acceso a la justicia¹³⁶. Lo mismo se puede decir de las personas acusadas por delitos, quienes no tienen garantía del respeto de sus derechos. En efecto, personas imputadas y sin recursos, tienen dificultades para probar su inocencia en un sistema penal inquisitivo, donde la persona es culpable hasta que se demuestre lo contrario, y su caso es atendido por un egresado sin experiencia o un abogado sin interés (cabe recordar que en la mayor parte del país el sistema sigue funcionando así)¹³⁷. En tal contexto, se puede dar el caso que una persona llegue a estar años tras las rejas, sin un buen abogado que la defienda, y sin haber sido sentenciada. De hecho, según se verá más adelante, las informaciones oficiales indican que la mayor parte de quienes están reclusos en las prisiones del país son personas que se encuentran detenidas o procesadas, y sólo la menor parte ha sido condenada.

Por otra parte, cabe advertir que la falta de instrumentos de comunicación cultural, tales como adiestramiento oral y de lectura, y el ritualismo y el formalismo de los operadores en la tramitación de las causas, generan obstáculos adicionales para el acceso de los más desprotegidos a la justicia. A lo anterior hay que sumar también el desconocimiento que tienen ellos de sus derechos y de los procedimientos para hacerlos valer¹³⁸.

Mención especial cabe hacer de las cárceles en Chile. Los pobres son los clientes preferentes de las cárceles chilenas, y ellas no están en condiciones de tenerlos con dignidad humana¹³⁹.

En síntesis, factores de orden socio-económico y cultural se suman a dificultades de funcionamiento en el sistema de administración de justicia, y todo ello a procedimientos inadecuados y numerosas carencias. La sumatoria de todo ello agrava falta de acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, sin recursos, ya sea en calidad de víctimas o imputados.

Un estudio de la Corporación de Promoción Universitaria mostró que los problemas que más afectan a los pobres son los delitos contra la propiedad –robos, hurtos y asaltos-. No obstante, a diferencia de los sectores de ingresos medios y medios-altos, suelen no acudir a la justicia debido a la mala percepción que tienen de ella¹⁴⁰. Y cuando acuden a ella sufren por malos tratos, discriminación, lentitud y formalidad. Por lo tanto, sólo un bajo porcentaje de las denuncias realizadas por ellos llegan hasta el final del proceso¹⁴¹.

a persona varias veces, y pasan los días, y resulta que el problema se ha producido tiempo antes, y puede haber empeorado entre tanto. En este sentido hay claramente un problema de falta de acceso a la justicia por razones de lentitud en la tramitación.

¹³⁵. Las insuficiencias son denunciadas por los usuarios del sistema como rechazo y mal trato cuando intentan acceder al servicio, actitudes discriminatorias, arbitrariedad, ineficiencia en el tratamiento de delitos, procedimientos burocratizados y lentitud. "Los pobres, personas integradas al Estado manifiestan así tener una posición desmedrada para acceder al sistema judicial que perciben ajeno, como un ente que pertenece a los otros, a los ricos, y que sólo éstos saben como manejar y manipular a su beneficio" (Correa Sutil, Jorge y Jiménez, María Angélica, *Sistema Judicial y Pobreza*, ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 1997, 35)

¹³⁶. Suele ocurrir que la víctima de un delito necesita un buen abogado para agilizar las cosas, porque si deja todo en manos del estado pueden pasar años. Sin recursos, las personas optan por no emprender ninguna acción legal, y los delitos quedan en la impunidad. En general, sigue teniendo validez la observación hecha por Correa/Jiménez en 1997: "Las personas de bajos ingresos sólo concurren al servicio jurídico en casos extremos, al igual que al dentista o al médico. Antes están sus necesidades más básicas, (...) frente a las cuales la resolución de sus conflictos por la vía jurídica institucional puede parecer un lujo inalcanzable" (Correa/Jiménez 1997, 77).

¹³⁷. Los pobres son extremadamente vulnerables en todas las etapas del proceso penal, desde la detención. En cada una de las etapas hay altas probabilidades de transgresiones a sus derechos y garantías. Esto a causa de que hoy en día no existe un control jurisdiccional sobre el sistema y las policías gozan de mucha autonomía, lo que favorece actos discrecionales y conductas arbitrarias (Correa/Jiménez 1998, 53).

¹³⁸. (Osse 1999, 184) Un factor importante que incide en la decisión de una persona para actuar o no, o bien para sentirse mejor o peor frente a una situación determinada, es el conocimiento que aquélla posee acerca de las normas que rigen el sistema donde vive, y en virtud de las cuáles sabe que hacer, dónde acudir, y antes que nada, si debe hacer algo, o más aún, si puede hacerlo. Según un estudio en 1993, 87.8% de la población pobre urbana chilena conoce poco o nada de sus derechos, mientras solamente el otro 12.2% los conoce bastante bien. Las mujeres conocen sus derechos mucho menos que los hombres, y la gente sin educación también conoce menos. La falta de educación y conocimiento de los derechos impide mucho el acceso y la participación de la gente en el sistema chileno de la justicia. Hay que mejorar el sistema de educación legal para que puedan participar tanto como los ricos. "Mientras mayor es el conocimiento de los derechos, mayor es el aprovechamiento de las instancias judiciales existentes, es decir, mayor es la iniciativa del acceso a la justicia como vía de solución de conflictos" (Osse 1999, 188).

¹³⁹. Verificación de validez empírica de información en visita a cualquier cárcel chilena

¹⁴⁰. Correa/Jiménez 1998

¹⁴¹. Según un estudio en 1993, entre la gente que habían tenido problemas penales, de familia, laborales, y civiles, unos 45% de la población no denunciaron el crimen y no iniciaron ningún proceso de justicia. El nivel de denuncias es más bajo en las comunas más pobres en Santiago: Providencia y Las Condes tienen tasas elevadas, mientras que La Granja, El Bosque y La Pintana tienen menos que un tercer de las denuncias que tienen las comunas ricas (Osse H. 66-71).

El corporativismo en el sistema de administración de justicia, en la medida que favorezca la corrupción, puede llegar a ser un factor adverso para el acceso a la justicia. En Chile, hay problemas de corrupción a nivel de los usuarios que perjudican a quienes tienen menos ingresos: no pueden pagar las coimas pequeñas o grandes que piden. Pero no es un problema tan extendido en este nivel, ni en otras esferas¹⁴². Quienes sienten con mayor peso las consecuencias de la corrupción son aquellos sectores más vulnerables de la sociedad, quienes están desprotegidos y desamparados frente a redes de criminalidad, tales como aquellas que controlan el tráfico de drogas y la prostitución infantil. La corrupción ampara, cubre y protege abusos, delitos, favorece la criminalidad y la impunidad en general¹⁴³.

La corrupción no implica siempre acciones u omisiones de funcionarios de alto rango, pues ella se puede producir con el concurso de otros empleados del poder judicial, tales como los actuarios¹⁴⁴.

El tradicional orden corporativo de la organización socio-política en Chile constituye otro factor que puede inhibir los avances en la modernización, la igualdad y el desarrollo¹⁴⁵. Existen organizaciones corporativas de enorme influencia en la sociedad y el Estado, cuyas concepciones conservadoras sobre determinados temas retardan los progresos en materia de justicia, derechos y acceso a la igualdad. Su posición obstaculiza la generación de condiciones favorables para que los actores socio-políticos, en sus interacciones, puedan ir avanzando en la dirección de relaciones más justas¹⁴⁶. Cabe indicar, en este contexto, los intereses gremiales y monopolicos de los abogados, notarios y archiveros, que constituyen una dificultad seria para abaratar costos y facilitar el acceso.

Todas las observaciones anteriores no tienen el propósito de generar una impresión de la justicia chilena como una pura cuestión de elites, porque ello sería faltar a la verdad. Indudablemente, las personas de estratos socio-económicos bajos y medios-bajos están en una condición de inferioridad con respecto a quienes tienen recursos, y no es realista pensar que tales diferencias vayan a desaparecer por el hecho de llegar a un tribunal. Asimismo, según se indicó, el sistema de administración de justicia es solo uno de los factores que puede promover u obstaculizar el acceso a la justicia.

Presentados algunos de los obstáculos que actualmente perjudican el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, se debe poner atención también en los avances y progresos. Hay iniciativas importantes que apuntan en dirección de perfeccionar importantes dimensiones de administración de justicia, y por esa vía hacer una contribución.

La reforma procesal penal puede ser considerada como un importante esfuerzo de avance en el tema, por cuanto incorpora actores y procedimientos que tienen por función específica facilitar el acceso de los sectores más desprotegidos a la justicia (procedimientos que garantizan derechos, fiscalía y trabajo con víctimas, defensorías, salidas alternativas al juicio oral)¹⁴⁷. La reforma debiera descongestionar el sistema de administración de justicia, facilitar el acceso a la justicia en términos de procedimientos y de celeridad para el tratamiento de los casos¹⁴⁸.

En este sentido, es posible afirmar que hay progresos en algunas regiones del país, donde ha sido puesta en marcha la reforma. Pero habrá que esperar la aplicación en todo el país, el año 2004, para poder hacer evaluaciones representativas de la realidad¹⁴⁹. Por otra parte, cabe preguntarse en cuanto a si una mayor celeridad implica, necesariamente, una resolución adecuada de los

¹⁴². Como en todas partes se han producido escándalos por corrupción. Pero esas situaciones no son comunes.

¹⁴³. En Chile, las dimensiones del problema han ido quedando en evidencia a raíz de escándalos que han generado la destitución de magistrados (véase casos de Magistrado García Pica, y la destitución del Ministro de la Corte Suprema, Luis Correa Bulo).

¹⁴⁴. Según numerosas investigaciones, en este grupo de funcionarios se registran muchos casos de irregularidades, por ejemplo el extravío de expedientes (Barros 1997).

¹⁴⁵. Wiarida 1994, Valdívieso 2000

¹⁴⁶. Cabe citar, a modo de ejemplo, la iniciativa fracasada de firma del protocolo de la ONU sobre mujeres, compromiso de acción de Estado pro igualdad, y reconocimiento de garantizar servicio a atención médica. Hubo sectores con capacidades y recursos que se opusieron tenazmente a la iniciativa, y lograron frenarla. Ello genera un serio obstáculo para avanzar en tema de igualdad en acceso a la justicia; quita una plataforma importante a partir de la cual ONGs y los tribunales podrían actuar para poder mejorar (información La Hora de la Tarde, 22.01.2002, 3)

¹⁴⁷. La reforma introduce un criterio de oportunidad fundado en consideraciones político criminales, considera la posibilidad que el procesado, satisfaciendo ciertas condiciones impuestas por el órgano jurisdiccional, repare el orden social quebrantado, satisfaga a las víctimas y extinga la acción penal. Prevee la posibilidad del principio de autonomía en delitos menores, es decir, acuerdos entre la víctima y el victimario, quedando así el sistema penal descongestionado para centrarse en delitos más graves.

¹⁴⁸. La reforma considera una serie de mecanismos para el tratamiento de casos que no debieran llegar a la fase de juicio oral, dando así respuesta a la demanda social por acceso a la justicia en distintas situaciones, muchas de las cuales no debieran seguir el cauce del juicio criminal. Hay numerosos hechos que simplemente no pueden juzgarse, hay denuncias por ejemplo que carecen de antecedentes, o situaciones en las cuales la reparación de la víctima puede ser un bien mayor que la persecución criminal del acusado hasta las últimas instancias. Las salidas alternativas al juicio oral, en tal contexto, dan la posibilidad de evitar el trámite, la concurrencia y la espera innecesaria de personas para encontrar solución a sus demandas. Por otra parte, como consecuencia de la descongestión del sistema, los casos de juicios por delitos tipificados, graves, contra personas y el estado, pueden ser tratados con mayor rapidez que en el pasado.

¹⁴⁹. Según se indicó, se ha aplicado sólo en ciudades pequeñas dentro de las regiones piloto, y las que se han ido integrando, con una gran supervigilancia del Ministerio de Justicia y las organizaciones comprometidas con el proceso. En definitiva habría que esperar la puesta en marcha en Valparaíso, Santiago y Concepción, y que la marcha estuviese regulada por el funcionamiento libre y espontáneo del propio sistema, y entonces será posible hacer evaluaciones.

casos, o, por el contrario, se corre el riesgo de ir en la dirección de resolver con rapidez pero de mala manera.

Por otra parte, es posible que algunos dilemas no resueltos con la reforma generen retrocesos, desde la perspectiva del acceso de los sectores más desprotegidos. En efecto, es posible que la presión de algunos sectores de opinión y de los medios genere confusión respecto a aspectos de fondo¹⁵⁰, y finalmente la derogación de normas de garantía, quedando los débiles en situación de mayor vulnerabilidad¹⁵¹.

El servicio de asistencia jurídica está experimentando un proceso de modernización desde la segunda mitad de la década de 1990. El punto de partida de las transformaciones ha sido las Corporaciones de Asistencia Judicial en el país. En el caso de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, por ejemplo, tras varias evaluaciones, el diagnóstico indicó que adolecía de múltiples dificultades, que significaban graves problemas organizacionales¹⁵². En una primera etapa, el objetivo fue dotar a la Corporación de una estructura organizacional que permita mejorar las formas de funcionamiento, y con ello la consecución de los objetivos de la institución. Otro aspecto que el Ministerio de Justicia fijó como prioritario fue el mejoramiento salarial de los funcionarios.

El proyecto de modernización, que significa un importante aumento en el presupuesto, está unido a la obtención de determinados resultados: mejorar el acceso a la justicia y cobertura; modernizar la gestión; mejorar la calidad de la atención; establecer remuneraciones competitivas para el personal; mejorar el clima organizacional; mejorar la imagen corporativa; reestructurar y mejorar el diseño organizacional; preparar a la institución para la gran reforma a la Justicia.. El aumento de horas profesionales en la mayoría de los consultorios y la efectiva supervisión del cumplimiento de la jornada extendida ha dado lugar al incremento de las atenciones desde 1997. Asimismo se han logrado importantes avances en infraestructura y equipamiento¹⁵³.

Las corporaciones de asistencia judicial han ido especializando las atenciones en sus consultorios, en diversas materias, tales como: de Derechos Humanos, Centro de Mediación, Centro Regional por los Derechos del Niño, oficinas de violencia familiar, etc. La corporaciones tienen unidades de consultorios jurídicos al interior de algunas cárceles. Esto es posible, porque en las cárceles existen espacios que están habilitados para el trabajo. Asimismo, las corporaciones desarrollan actividades de extensión y de prevención, a través de charlas comunitarias en colegios y la participación en seminarios, con el fin de otorgar orientación y habilitar a la ciudadanía para que esté informada de sus derechos. Por esta vía se busca, en general, promover una mayor conciencia en la ciudadana. Estas actividades se realizan en conjunto con ONGs¹⁵⁴.

La Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana tiene desde 1996 un Centro de Mediación. En el Centro son atendidos conflictos familiares y de vivienda¹⁵⁵. Menores costos económicos, rapidez, y confidencialidad para los usuarios del proceso, son las mayores ventajas de este sistema alternativo de acceso a la justicia.. Entre las múltiples ventajas que otorga la mediación, destaca su costo económico, considerablemente menor que cualquier causa judicial. Además, en comparación a un juicio, la mediación es más rápida. Ella

¹⁵⁰. El problema de la desinformación de la ciudadanía genera confusiones respecto al tema. En la prensa se escribe bastante sobre las defensorías, desde hace una década. Primero se hacía en torno a proyectos de justicia comunitaria, ahora se hace en relación a la Reforma Procesal Penal, la marcha en algunas regiones del país, y su futuro desarrollo en los centros más poblados. Pero la percepción de un sector significativo de los chilenos es que no ha pasado nada realmente, y que, por el contrario, se producen escándalos en relación al tema. En la percepción de numerosas personas, una cosa es lo que sale en la prensa, lo que se dice se hará, y otra cosa distinta son los problemas concretos de las personas, por ejemplo de Juan Pérez, un ciudadano corriente, sin recursos para contratar un abogado. Asimismo, existe la percepción que los procesos siguen demorando años y los tribunales siguen sobrepasados, con muchos casos.

¹⁵¹. Se piensa especialmente en el caso de quienes cometen ocasionalmente delitos, por ejemplo debido a factores económicos; niños, jóvenes, desempleados, madres solteras, etc.

¹⁵². Entre otros: dualidad de funciones, bajas remuneraciones del personal, clima laboral deficiente, fuerte deterioro de la infraestructura y con un nivel de atención a los usuarios inadecuado.

¹⁵³. Construcción de un consultorio modelo en la Comuna de Recoleta; nuevo consultorio para la comuna de Estación Central; habilitación, con aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional Metropolitano, de una sala de capacitación y eventos en el quinto piso del edificio central de la Corporación; implementación con aportes del mismo fondo de cinco unidades móviles para atención jurídica; adquisición de nuevo mobiliario para consultorios y oficinas de la Región Metropolitana.; Compra de tres camionetas para las direcciones zonales; Remozamiento de la fachada de la Corporación; Mejoramiento en dependencias del Edificio Central; Arreglos en Consultorios de la Región Metropolitana; Puesta en marcha de la etapa de informatización a través de la adquisición de computadores gracias al aporte del Gobierno Metropolitano y de la donación del Reino Unido y Finlandia

¹⁵⁴. Se han organizado por iniciativa de la Corporación de Asistencia Judicial de la región Metropolitana en conjunto con el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ - CPU) y la Fundación Patemitas, sobre la defensa penal pública en el nuevo sistema penal; seminarios sobre mediación en dependencias de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe, Cepal, donde se han expuesto los resultados de las experiencias de mediación. expusieron los resultados y experiencias de este centro, que fue iniciado como plan piloto en 1996.

¹⁵⁵. Se pretende que el tema de familia se aborde a través de las resoluciones alternativas de conflicto, para que deje de ser un proceso tan traumático. Conciliación, negociación, mediación, se busca que quienes estén en dispuestos puedan ponerse de acuerdo. En el caso de tuición es más difícil concretar encuentros y acuerdos. También se busca la mediación sea un tema vecinal, que exista una relación más grata entre vecinos, con el objeto de promover una cultura de diálogo. Además hay una capacitación para inspectores del trabajo, porque pueden ser intermediarios de los problemas entre trabajadores y empresarios.

contribuye actualmente a la descongestión de los Tribunales de Justicia, aplicando mecanismos alternativos de resolución de conflictos¹⁵⁶

La Corporación trabaja coordinadamente con municipios para los consultorios, organismos públicos como el SERNAM, las intendencias, Gendarmería para la atención de los presos y con SENAME. Con Paternitas se mantiene un consultorio jurídico en conjunto. También se tiene relación con el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria y la Universidad Alberto Hurtado.

Como parte de un paquete de medidas de seguridad ciudadana, entre las que se cuentan algunos cambios legislativos, se están creando centros integrales para la atención de víctimas de delitos violentos en cada capital de región. Esta iniciativa es innovadora en materia de justicia, ya que tradicionalmente el proceso penal centraba la atención en el delincuente, sin dar atención a las víctimas¹⁵⁷. El Centro de Atención Integral a las Víctimas está destinado a dar atención a las víctimas y a sus familias

En el tema de la violencia intrafamiliar, junto a los programas comunales, actualmente se están creando centros y oficinas especializadas para el tratamiento de casos y casas de acogida¹⁵⁸. Pero en el período de vigencia de la Ley (siete años) han ido quedando de manifiesto falencias y su deficiente aplicación. Algunas de ellas son: desconocimiento de los contenidos de la Ley por parte de los funcionarios y profesionales que intervienen; deficiencias en la atención por parte de carabineros y funcionarios policiales; lentitud de los procesos. Por otra parte, al ser una iniciativa parcial, que no consideró si estaban dadas las condiciones en el sistema de administración de justicia para su buen funcionamiento, se agudizaron los problemas en los tribunales. Los casos comenzaron a ser ingresados a los juzgados civiles, tribunales de menores y tribunales del crimen. De este modo, hay varias instancias que operan al mismo tiempo, con criterios distintos¹⁵⁹

En la dirección de promover el acceso a la justicia, hay numerosas iniciativas impulsadas por el Ministerio de Justicia junto a otras organizaciones estatales, tales como Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Obras Públicas¹⁶⁰. Todas ellas tienen el propósito de favorecer el acceso a la justicia de los más desprotegidos, y también contribuir a la celeridad a los procedimientos y causas. A esto apunta también uno de los últimos proyectos de ley para garantizar jueces de 24 horas en regiones sin reforma procesal penal¹⁶¹.

Por otra parte, se debe destacar la actividad desarrollada por algunas organizaciones no gubernamentales, que se han especializado específicamente en el tema del acceso a la justicia y hacen su aporte. Tal es el caso, por citar un ejemplo, de la Corporación Formación Jurídica para la Acción (FORJA), que desarrolla un programa de extensionismo jurídico en varias regiones del país, junto a otras organizaciones gubernamentales y otras iniciativas no estatales. En el caso de estas organizaciones, el esfuerzo está orientado a contribuir a la generación de un círculo virtuoso entre acceso a la justicia y desarrollo ciudadano. En la misma dirección, aunque bajo otra modalidad, cabe volver mencionar aquí las acciones de interés público que desarrolla el Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales junto a otras ONGs. Finalmente es preciso mencionar que durante los últimos años se han inaugurado algunos consultorios jurídicos, cuyo propósito es cooperar con el acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos.

¹⁵⁶. Véase más adelante casos atendidos

¹⁵⁷. Esta medida es, en parte, una respuesta a escándalo nacional que queneró el tema de Alto Hospicio, ya relatado.. Por otra parte, corresponde de lleno con las transformaciones que está introduciendo la Reforma Procesal Penal.

¹⁵⁸. <http://www.mujeresdelsur.org.uy/sub17.htm> Con el objetivo de prevenir y prestar una atención especializada en materia de violencia intrafamiliar en toda la provincia de Melipilla, es que la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana y el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, implementaron en esa zona un denominado "Centro Regional de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar". Este centro de carácter piloto y que será puesto en marcha tras un convenio formalizado el 30 de octubre del 2001, entre ambas instituciones, está destinado a la atención interdisciplinaria de casos de materia de violencia intrafamiliar, contemplando la intervención de abogados, psicólogos, asistentes sociales y monitores encargados de la difusión y prevención de deberes y derechos ciudadanos. Se estima que anualmente esta experiencia piloto favorecerá a más de 30 mil familias de Melipilla, Alhué, San Pedro, María Pinto y otras localidades rurales, con atención especializada real para aproximadamente dos mil causas en igual período de tiempo.

¹⁵⁹. La solución del tema radicaría en el desarrollo de la justicia de la familia y tribunales de la familia, que no hay en la actualidad.

¹⁶⁰. En la misma dirección de facilitar el acceso de la justicia a jóvenes, niños, mujeres, prevenir, entre otros. Abundante información en Prensa del sitio Web del Ministerio de Justicia (ya citado)

¹⁶¹. Presentada recientemente por el Ministerio de Justicia al Congreso, tiene por seguridad garantizar que haya jueces todo el tiempo para la atención de casos, por medio de modificaciones en los sistemas de atención. Esta iniciativa ha motivado una fuerte oposición de la Corte Suprema.

4.3. Control de actos de gobierno

Desde que se produjo la transición al régimen político democrático, al comenzar la década de 1990, opera con regularidad, aunque no exento de interrupciones y resabios en del pasado, un entramado institucional que dispone de numerosas instancias para ejercen control sobre los actos del gobierno, y en la práctica ese control se ha ido volviendo progresivamente más riguroso¹⁶². Por lo tanto es posible afirmar que en Chile hay un sistema eficiente de control de los actos de gobierno, donde tiene participación al poder judicial¹⁶³.

En relación a la responsabilidad que cabe al sistema de administración de justicia, los dos más altos tribunales del poder judicial, Corte Suprema y las cortes de apelaciones, mantienen sus prerrogativas de declarar inconstitucionales las leyes, acoger recursos protección debido a lesiones de derechos garantizados por la Constitución y Recursos de Amparo por arrestos que contravienen las declaraciones de la Constitución y las Leyes¹⁶⁴. Asimismo, los ministros continúan participando en numerosos organismos colegiados, dentro y fuera del Estado.

La reforma procesal penal puede ser considerada como una iniciativa que refuerza el complejo sistema institucional pre-existente de control de los actos de gobierno, en la medida que genera actores autónomos, independientes del ejecutivo, y separa las funciones de indagación y de juzgamiento. El sistema de administración de justicia pasa a tener más instrumentos que en el pasado para controlar los actos de representantes de otros poderes del estado. Pero el efecto que llegue a tener esta reforma sobre el tópico del control, en buena medida dependerá de la forma de discernir y de actuar de los operadores del mismo.

En la perspectiva judicial, un avance importante para el control de los actos de gobierno es la ley de probidad 18.575 de 1999, por cuando ella genera mecanismos que debiesen facilitar el acceso a la información sobre acciones de gobierno y de sus responsables. En caso de ser obstruido el acceso a la información, se puede apelar a la vía judicial¹⁶⁵. En este sentido, la ley 18.575 debiera favorecer la probabilidad administrativa de los funcionarios públicos, y ser un instrumento efectivo para el control y la transparencia del aparato estatal¹⁶⁶.

4.4. Cambios institucionales sobre independencia del sistema de administración de justicia

En Chile, el sistema de administración de justicia se encuentra en una fase de transición. Un signo inequívoco de ello es la coexistencia de características tradicionales con innovaciones introducidas por iniciativas de reforma. Por lo tanto, junto al marcado carácter corporativo, vertical, conservador y cerrado del poder judicial, ya reseñado en otro lugar de esta ponencia, se observan novedades y dinámicas que en conjunto podrían llegar a favorecer la independencia de los operadores del sistema para cumplir sus funciones con autonomía y transparencia.

En todo caso, se debe tener muy en cuenta que las novedades y dinámicas no obedecen al diseño de una política integral para abordar el tema, sino a las consecuencias de otros procesos de reforma del estado que están en marcha y a iniciativas aisladas que se han ejecutado con el objeto de resolver parcialmente determinados problemas del poder judicial. Por lo tanto, no es posible hablar del diseño de una política integral y consistente en el tiempo, que, por ejemplo, vincule orgánicamente los temas del gobierno y la independencia con las grandes reformas que actualmente están operando. Por lo mismo, en el tema del gobierno y la independencia cabe advertir consecuencias esperables de reformas en otros temas, avances parciales, y también retrocesos.

En el contexto general de transformaciones que ha experimentado Chile durante los últimos doce años es muy importante el proceso mismo de transición desde el Régimen Militar hacia el régimen político democrático. El proceso político de cambio de suyo ha generado condiciones distintas a

¹⁶². Según se indicó más atrás respecto al control, a los más altos tribunales se suman el Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados, algunos órganos especializados de fiscalización, tales como las Superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos. Asimismo, el control social a través de los medios de comunicación se ha ido volviendo día a día más estricto.

¹⁶³. Obviamente, el sistema no es perfecto, las instituciones no operan de forma mecánica, y por lo tanto se producen abusos, incluso escándalos graves, como en todas partes del mundo.

¹⁶⁴. Sobre el tema Noguerra 2000.

¹⁶⁵. Véase por ejemplo: "Ética Pública. Los tribunales han reconocido al ciudadano como sujeto de control sobre los agentes del Estado", Metrodiario, 08 de enero 2002.

¹⁶⁶. Con el mismo espíritu se ha derogado delito de desacato en Ley Seguridad del Estado, y se ha legislado una Ley de Prensa que debi era favorecer el acceso a la información, y por esta vía el control de los actos de gobierno. Pero aún tienen vigencia disposiciones que limitan la libertad de expresión y la capacidad de control en el Código Penal y Código Justicia Militar.

las que imperaron en el período anterior, favorables para una mayor independencia del poder judicial. Por la experiencia, en Chile existe conciencia que un poder judicial dócil e influenciado puede tener consecuencias muy negativas para el país.

En segundo término cabe destacar las dinámicas de cambio e innovación que impulsa la reforma procesal penal. El nuevo sistema de administración de justicia, compuesto por distintos actores en una relación de división del trabajo y sana competencia, en términos funcionales, dotados con alto grado de autonomía, según se ha indicado, sustituye un sistema con deficiencias estructurales, desgastado, donde las cúpulas del poder judicial controlaban el sistema de arriba hacia abajo. La experiencia cotidiana del juez de garantía, por ejemplo, de división del trabajo e interacción con fiscales, defensores y jueces del tribunal oral, debiera ir favoreciendo su capacidad de discernimiento autónomo y razonado en la función que le corresponde desempeñar, y por esta vía su mayor independencia con respecto a sus superiores jerárquicos dentro del poder judicial. Asimismo, la oralidad y publicidad del proceso, en particular durante la fase de intervención del tribunal oral, debiera impulsar la responsabilidad profesional autónoma.

Muy relevante es el tema del gobierno del poder judicial. Según se recordará, durante el gobierno de Aylwin hubo iniciativas oficiales destinadas a institucionalizar una mayor vinculación entre poder político y judicial. Esas iniciativas, muy centradas en el tema del gobierno político del sistema judicial, no encontraron el apoyo necesario y fracasaron. Sin embargo, la experiencia no condujo a la parálisis, se avanzó de manera distinta en torno a los mismos objetivos, y se generaron cambios importantes. Actualmente, las innovaciones no tienen el efecto de dar mayor representatividad al gobierno del poder judicial, pero dejan abiertas posibilidades interesantes.

En la línea indicada han de ser situadas las posibilidades que generan la actual forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y la nueva composición de la corporación, a raíz de la reforma realizada por el gobierno de Frei Ruiz Tagle (1997). Junto a la Corte y al Presidente de la República, el Senado interviene en la designación de los ministros, y cinco de los miembros del alto tribunal (casi el 24%) son abogados externos al poder judicial.

Al finalizar el último período legislativo de los años 2001-2002, el Senado entró en una nueva fase de negociación en torno a reformas políticas e institucionales, y entre los acuerdos está la iniciativa de terminar con la institución de los senadores designados y vitalicios¹⁶⁷. De llegar ejecutarse esta reforma, emergería un nuevo contexto de mayor representatividad del Senado, y ello podría tener una repercusión en las designaciones de los altos magistrados de la Corte. En efecto, la combinación del nuevo mecanismo de designación con la mayor representatividad del Senado podría dar lugar a una situación de intervención más representativa de los tres poderes del estado en la designación de los ministros, y la corporación podría llegar a tener una mayor cuota de representación social y política que hasta ahora.

En el sentido indicado, la forma actual de designación de los miembros del gobierno judicial podría mejorar y operar en la dirección de debilitar el fuerte corporativismo de la Corte Suprema, en aras de generar una mayor sintonía entre el gobierno judicial y las demandas socio-políticas de la sociedad chilena¹⁶⁸.

En la misma dirección, el espacio generado vía innovación, con el propósito declarado que un porcentaje de ministros no proceda de la carrera judicial, podría contribuir a romper con el marcado corporativismo verticalista tradicional. Si las personas elegidas para esos cargos fuesen abogados con un perfil distinto al de los ministros tradicionales de la Corte, situación que aún no se produce, entonces ellas aportarían al Poder Judicial con visiones novedosas derivadas de su experiencia académica y ejercicio profesional, a fin de que este cuerpo colegiado esté más actualizado con los intereses de la sociedad¹⁶⁹.

¹⁶⁷. Entrevista a Andrés Saldivar en Telenoche, 27 de enero 2002.

¹⁶⁸. Cabe recordar que, tal como funciona en la actualidad, el sistema imposibilita que los jueces más originales o díscolos con el poder lleguen a la Corte Suprema, pues con el amplio poder de veto que se ha consagrado - por los altos quórum exigidos - es posible que cualquier grupo, aunque minoritario, que se sienta afectado por la conducta del juez, pueda objetar su ascenso. Antes de la reforma sólo tenía ese poder el gobierno de turno, ahora lo tiene el gobierno y la oposición al unísono, lo que lleva a soluciones transaccionales no siempre adecuadas. Ya existe un precedente en que dos candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos. El sistema ha dado lugar a transacciones y componendas entre el gobierno de turno y la oposición para que se alteren los candidatos, lo cual no amplía el apoyo político de los elegidos, ni garantiza que se elijan los mejores (Vargas 1999, 192-193).

¹⁶⁹. Hasta ahora, la nominación por la misma Corte de los abogados extraños a la carrera que forzosamente tienen que ingresar a ella, ha deslavado completamente el sentido de la reforma que era el de "airerar" a la Corte con nuevas percepciones y opiniones. La Corte, como era de suponer, sólo ha elaborado listas integradas con abogados de perfiles similares sino idénticos a los de sus actuales integrantes y, en general, con antecedentes de haber trabajado en estrecho contacto con éstos (Vargas 1999, PÁGS. 192 Y 193)

En definitiva, la mayor representatividad social y política en el gobierno de las instituciones judiciales podría ser una vía para la independencia, mayor eficiencia y accountability del gobierno judicial¹⁷⁰. En este sentido, cabe advertir que los mecanismos de representación política pueden promover sanos procesos de retroalimentación entre el sistema de administración de justicia y la sociedad con sus demandas.

Un factor que podría llegar a significar una contribución positiva para el trabajo profesional de los ministros de la Corte Suprema, que debiera estar centrado en la jurisprudencia, ha sido la creación de nuevas salas en la década de 1990. La Corte Suprema se modernizó, mediante la creación de salas especializadas para ir uniformando la jurisprudencia; en la actualidad funciona con una sala civil, una sala penal, una sala constitucional y tributaria, una sala mixta que, entre otras cosas, ve materias laborales y previsionales. El proceso debiera continuar, porque promueve la división del trabajo, la mayor especialización, va generando una mayor uniformidad y estandarización de los procedimientos de acción en determinados temas que son de naturaleza distinta, y ello podría ser una condición más, favorable para el incremento de la independencia y la autonomía de quienes trabajan en el poder judicial¹⁷¹. No entiendo la vinculación entre especialización e independencia.. No me convence.

Con un sentido distinto, favorable al mayor control interno, opera la Comisión de Ética de la Corte Suprema (2000). Esta iniciativa ha sido una reacción de la Corporación frente al creciente cuestionamiento externo por el proceder de algunos de sus ministros. La Comisión está compuesta por cinco miembros, y tiene por función dar información para que la Corte decida medidas de sanción, si es del caso¹⁷². Por lo tanto, junto con el control sobre el sistema de calificaciones, ascensos y remociones dentro del sistema de administración de justicia, la Corte está en condiciones de ejercer un enorme control sobre sus propios miembros. Ello tiene el beneficio de ser un mecanismo que puede ser usado para atacar los comportamientos indeseables y la corrupción, como de hecho ha ocurrido¹⁷³. Sin embargo, el corporativismo tradicional se ve reforzado, y ello en detrimento de la independencia y autonomía de los actores judiciales hacia abajo.

La Academia Judicial ha pasado a ser un importante vehículo de formación, renovación, acceso a la carrera judicial, y un poderoso estímulo para el trabajo profesional autónomo de los jueces¹⁷⁴. Es una corporación de Derecho Público, creada por Ley N° 19.346 de 18 de noviembre de 1994, cuyo principal propósito es capacitar a los miembros del poder judicial, y ser la puerta de entrada en el sistema de calificaciones y promociones dentro del sistema. Esta institución es una respuesta concreta al antiguo anhelo de los jueces de contar con una organización especialmente dedicada a la formación de sus miembros, habilitándoles para poder cumplir sus funciones con conocimientos e instrumentos adecuados, que garanticen cierta homogeneidad en los procedimientos, y por lo mismo que promuevan la autonomía e independencia en los funcionarios dentro del poder judicial.

En síntesis, en el período de transición actual, la reforma procesal penal y la Academia Judicial funcionan como soportes dentro del proceso de incremento de la autonomía del sistema de administración de justicia, desde abajo hacia arriba y desde las regiones hacia la Región Metropolitana, con avances y retrocesos. Entre tanto, el poder judicial conserva aún el marcado corporativismo de antaño, pero existen posibilidades reales de cambio.

4.5. Notas sobre Justicia Militar

En la década de 1990, la aprobación por el Congreso Nacional de varios proyectos de ley que modificaron el Código de Justicia Militar demuestran la voluntad política de las autoridades democráticas por impulsar reformas legales destinadas a garantizar los derechos de las personas; para hacer concordante el derecho nacional con los principio del derecho penal

¹⁷⁰. En el régimen político democrático, la representación política en las instituciones del estado es altamente deseable. Por esta vía los diversos actores, intereses, convicciones e interpretaciones de mundo están llamados a participar en la definición del bien común.

¹⁷¹. En definitiva, aquellas transformaciones que apunten a fortalecer la profesionalización de los miembros del poder judicial significan un aporte en términos de autonomía e independencia, porque irán haciendo una contribución al un ethos de valoración del conocimiento y la objetividad.

¹⁷². La Corte Suprema tiene la facultad de remover miembros del poder judicial por decisión e la mayoría de sus miembros, presidida por su presidente.

¹⁷³. Destitución de ministro Luis Correa Bullo, y de ministros de cortes de apelaciones Gloria Olivares y Germán Hermosilla. Esta último renunció antes que lo echaran.

¹⁷⁴. Esta iniciativa fue promovida muy especialmente por el Ministro Correa de la Cerda, quien se informaba en la experiencia de otros países, y especialmente de España (Correa de la Cerda 1991, 286-287).

moderno y por lo tanto con los Derechos Humanos, poniendo atajo de esta manera al aumento que tuvo la jurisdicción penal militar durante el Régimen Militar¹⁷⁵.

El fuero militar viola el principio de igualdad ante la ley, porque un militar acusado de cometer un delito, sea en calidad de autor, cómplice o encubridor, es juzgado por un tribunal militar, no sucediendo lo mismo con un infractor civil, el que en algunos casos podrá ser enjuiciado por un tribunal castrense.

Todos los tribunales de justicia de la República se encuentran bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, pudiendo tal tribunal impartir las instrucciones y enmendar las resoluciones o materias que sean llevadas a su conocimiento. Pero la Constitución Política de 1980 excepcionó a los tribunales militares en tiempos de guerra de tal superintendencia, quedando esos tribunales en condiciones de dictar penas, incluso de muerte, sin que sus fallos fuesen revisados por un tribunal civil, ni siquiera en el tribunal máximo del país.

Los tribunales criminales ordinarios no pueden practicar por sí diligencias en lugares que la ley determine como recintos militares, por expresa prohibición legal. En cambio, un tribunal militar puede practicar estas diligencias en cualquier lugar de su jurisdicción. Así, el juez o fiscal militar no posee limitaciones territoriales en su facultad investigadora, no sucediendo lo mismo con juez del crimen civil.

El carácter de militar crea una situación de privilegio en materias de citaciones a declarar por parte de uniformados, los cuales mediante un mecanismo dilatorio pueden terminar prestando declaración por exhorto, sea cual sea el grado que posea el uniformado. De esta manera, un tribunal civil que necesite interrogar a un uniformado debería dirigir exhorto al juez militar o someterse a un procedimiento dilatorio.

Los generales en retiro fueron incorporados a las personas exentas de declarar en causa criminal, cumpliendo tal trámite mediante informe. Si el juez de la causa estima necesario la declaración en persona, deberá dictar un auto motivado y previo señalamiento de día y hora, tomar tal declaración en el domicilio o morada oficial de tal persona. Cualquier militar que haya tenido tal carácter a la época de la comisión del delito y los Oficiales Generales en retiro cumplirán las órdenes de prisión en un Cuartel o establecimiento militar de la respectiva institución que indique el mandamiento pertinente. Así, los militares, sea un conscripto, sargento o general, tienen sus propios lugares de reclusión, los cuales distan mucho de ser similares a los penales públicos.

En enero de 1995, el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley destinado a facultar al gobierno para la construcción de una cárcel especial para uniformados y otras autoridades condenadas a penas de reclusión, derogando la disposición que permitía a los uniformados cumplir las penas de prisión en los cuarteles. La propuesta original y la posterior ley N°19.368 suscitaron debates y críticas diversas aparecidas en la prensa de la época.¹⁷⁶

5. Comentario sobre indicadores

Este apartado tiene por finalidad sintetizar algunos antecedentes cuantitativos respecto a los cambios que se han producido en el sistema de administración de justicia durante los últimos años. La hipótesis o afirmación central que orientará la exposición de los datos es la siguiente: el proceso de modernización de la justicia chilena, en particular la Reforma Procesal Penal, tiene posibilidades de traducirse en un mejor desempeño del sistema de administración de justicia, y prueba de ello son algunos indicadores empíricos. Por lo tanto, las informaciones se presentan de la siguiente forma: primero indicadores por el lado del output que tienen por misión mostrar qué ha cambiado, y después indicadores por el lado del input con el propósito de sugerir causas de esos cambios; en la tercera parte, se entregaran de forma sintetizada indicadores de percepción sobre los cambios en la sociedad chilena. Estipulativamente, a lo largo del apartado, entenderemos el concepto de eficiencia como sinónimo de cumplimiento de propósitos. Un sistema de administración de justicia eficiente es aquel que cumple de buena forma con el objetivo para el cual existe, dar a cada uno lo suyo en la sociedad

En esta ponencia no se incluye indicadores de evaluación, porque aún no se cuenta con la información necesaria para elaborarlos, y esa tarea podría ser objeto de otro Foro o

¹⁷⁵ López Dawson, *Justicia Militar una Nueva Mirada*, Santiago 2000, 13.

¹⁷⁶ López Dawson, *Justicia Militar una Nueva Mirada*, Pág.131 - 132.

seminario¹⁷⁷. Al respecto, cabe reiterar que la Comisión de Reforma Procesal Penal recién ahora está comenzando a construir dichos indicadores¹⁷⁸.

5.1. Cambios por el lado de la entrada

-Cobertura

En Chile, el conjunto de problemas de la administración de justicia ya descritos en esta ponencia, hace que buena parte de los problemas de justicia penal que se generan en la sociedad simplemente no lleguen a la entrada del sistema. Según un estudio en 1993, un 45% de la población chilena afectada por asuntos delictuales, de familia y laborales, entre otros, tomaron la decisión de no realizar denuncias ante el tribunal (Osses H. 66-71). Hasta el día de hoy, el nivel de denuncias parece ser más bajo en las comunas más pobres. Por ejemplo, en Santiago, la proporción de denuncias de Providencia y Las Condes es mayor que la proporción de las comunas de la Granja, El Bosque y La Pintana.

En los últimos 12 años se ha verificado un aumento progresivo de los tribunales penales especializados, en términos absolutos. Al comenzar la década de 1990, el país disponía de 48 tribunales del crimen, a mediados de la década eran 58, y actualmente son más de 60 ((Peña 1993^a, 408 y anexos 1 y 2, Vargas 1999,25, sitio Web del Poder Judicial)¹⁷⁹. En promedio, los juzgados del crimen representaban el 16% de tribunales chilenos¹⁸⁰.

No obstante, la cobertura del sistema de administración de justicia ha sido insuficiente para poder atender la creciente demanda por acceso a ella. Representada por una proporción de 3,4 juzgados por cada 100.000 habitantes el año 2001, superior a los promedios de entre 1,8 y 2,5 entre 1980 y mediados de la década de 1990, la cobertura del sistema resultaba ser extremadamente limitada para atender una demanda en crecimiento, y era baja comparada con estándares internacionales¹⁸¹. Cabe agregar que hay ciudades del país sin tribunales del crimen especializados hasta el día de hoy (mayores antecedentes, ver distribución espacial en sitio Web del Poder Judicial). Adempero, es necesario señalar que en estas estadísticas de cobertura no se incluyen a los juzgados de Policía Local que son en algún sentido como los juzgados vecinales o de paz que existen en otros países¹⁸².

Igualmente, la presión por acceso a la justicia, por el lado de la demanda, se manifestaba en un progresivo aumento de la carga de trabajo, que de ningún modo resultaba estar en relación de equilibrio con el incremento de los tribunales y de la infraestructura en general. De allí que numerosas causas hayan quedado en suspenso durante largos períodos de tiempo¹⁸³).

En síntesis, las informaciones sobre cobertura tienen una correlación positiva con las evaluaciones críticas referidas a la falta de eficiencia del sistema de administración de justicia.

Cabe hacer notar que, desde el punto de la cobertura, se han producido avances en las corporaciones de asistencia judicial. A partir de 1997, cuando el servicio fue dotado con más recursos, en la Corporación de la Región Metropolitana, la cantidad de atenciones aumento en un 49 %. Asimismo, las experiencias en los centros de mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial arrojan resultados positivos en la solución de conflictos. Entre 1996 y el año 2000, el Centro de Mediación dependiente de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana logró mediar 1.331 casos, de 4.179 ingresados, con acuerdos satisfactorios en un 60,6 % de éstos (807 casos). Dentro de los principales conflictos que atiende este centro, se encuentran los familiares (divergencias, régimen de visitas, pensión de

¹⁷⁷. La reforma ha sido puesta en práctica sólo en las regiones II, III, IV, VII y IX, donde vive el 20% de la población chilena.

¹⁷⁸. Con el objeto de consensuar fórmulas técnicas de medición del funcionamiento del nuevo sistema procesal penal. Ha recopilado información estadística de las diversas instituciones y, a comienzos del 2002 debiera comenzar a ejecutarse un trabajo de construcción de indicadores, en un esfuerzo a desarrollar por las propias instituciones y la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Esta metodología ha sido ya formalmente aprobada por el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, esperándose sólo el pronunciamiento del Poder Judicial.(Ministro de Justicia lo propuso formalmente mediante oficio al Pte. De la Corte Suprema y se espera pronunciamiento del pleno del máximo Tribunal).

¹⁷⁹. Del total de tribunales, aproximadamente el 11% corresponden. En 1995, los 351 tribunales correspondían a 49 civiles, 58 criminales, 20 laborales, 46 de menores y 178 mixtos.

¹⁸⁰. El resto corresponde a juzgados civiles, laborales, de menores y mixtos.

¹⁸¹. Información estadística procesada, véase Vargas/Correa 1995.

¹⁸². Este hecho puede conducir a errores de apreciación en las comparaciones con otros países.

¹⁸³. Vargas, Gastó, 1999, 27, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

alimentos, tuición, herencias); los vecinales (problemas de convivencia, murallas medianeras, ruidos molestos, daños a la propiedad); de propiedad (arriendos, precarios, usufructos, particiones, compra- venta); y laborales (despidos injustificados). El primer grupo de problemas (familiares) ha presentado a lo largo de los años mayor asistencia jurídico-social por parte de los profesionales del Centro, con 629 casos, de los 1.331 mediados, lo que representa un 47% del total. Siguen a este, los temas de vivienda, con 398 casos (29%), y los referidos a deudas, con 110 (8%). Más abajo se ubican los problemas mediados referentes a daños y perjuicios (66), laborales (56), comunitarios (52), contratos (12), y otros no categorizados (8). Además, cabe advertir que, en comparación a un juicio, la mediación es más rápida (2 a 3 meses de resolución ¹⁸⁴).

El nuevo sistema penal introduce cambios drásticos orientados a tener impacto en la cobertura. Recordemos, hay nuevos actores que cumplen las funciones desempeñadas otrora por el juzgado del crimen especializado o el juzgado de letras no especializado. Los fiscales, jueces de garantía y de tribunales orales superan en número a los jueces que cumplían las mismas funciones antes, de forma unipersonal. A nivel nacional, el nuevo sistema está diseñado para operar con 396 jueces orales en lo Penal, 642 fiscales y 2.975 funcionarios de apoyo, y 454 personas de planta en las defensorías del país.

Hasta la ejecución de la reforma procesal penal, las regiones II, III, IV, VII y IX disponían de 61 jueces de letras y 6 juzgados del crimen especializados para administrar justicia. Actualmente desempeñan esa función 147 jueces y 113 fiscales. En el caso de Temuco, por ejemplo, se pasó de 3 jueces del crimen, en 1999, a 6 jueces de garantía, 9 jueces del tribunal oral, y 11 fiscales adjuntos (visita personal).

Cuadro: Operadores del nuevo sistema en algunas regiones, año 2002

Regiones	Habitantes	Jueces Garantía (Nr)	Jueces Tribunal (Nr)	Fiscales (Nr)	Defensores (Nr)*
II Antofagasta	474.487	13	12	21	14
III Atacama	278.058	10	9	12	8
IV Coquimbo	577.881	13	12	18	12
VII Maule	922.843	20	21	31	21
IX LA Araucanía	874.245	22	15	31	20
Totales	3127514	78	69	113 (118)	75

* En una parte del informe de la Unidad de Coordinación de la RPP del MJ..se informa cifras parciales por región, que sumadas dan lugar a la primera cifra, y en otra parte se da el total de 118 fiscales.

Fuente: Informe de la Unidad de Coordinación de la RPP, Ministerio de Justicia, Santiago 2002

-Casos ingresados y casos resueltos

En las últimas décadas, como consecuencia de numerosos factores, las demandas hacia el sistema de administración de justicia se han multiplicado, en una proporción mayor al crecimiento natural de la población chilena. Las cifras son elocuentes a este respecto: entre 1977 y 1995, el número de causas por cada 100 habitantes aumentó de 3,86 a 9,35 ¹⁸⁵

El sistema de administración de justicia penal ha sido objeto de duras críticas por parte de los usuarios y operadores, debido a su lentitud y al elevado número de casos que quedan sin solución ¹⁸⁶. Esas percepciones encuentran sustento empírico en estimaciones sobre el promedio de casos resueltos y la duración promedio de los procesos.

Cuadro Nr.2. : Causas resueltas y no resueltas (porcentajes), año 1996

¹⁸⁴ Entrevista a María Eugenia Jaña, Directora

¹⁸⁵ Vargas 1999,19; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

¹⁸⁶ Véase por ejemplo resultados de encuesta en Peña 1991, 376.

Delito	Causas Resueltas	Causas no resueltas
Robo con violencia	27,35	72,65
Robo con fuerza	3,29	96,71
Lesiones	9,31	90,69
Violaciones	13,41	85,69
Hurto	7,8	82,2
Homicidio	50,9	48,1

Fuente: Ministerio de Justicia

Las cifras oficiales del cuadro son elocuentes: en 1996, la mayor parte de los casos de delitos graves y menores quedaba sin resolver, y en promedio un poco más del 10% de los casos que ingresaba al sistema encontraba una solución. Una excepción a la regla es el homicidio, donde más del 50% de las causas llegaba a término¹⁸⁷. Una investigación del mismo período arrojaba resultados similares: de los casos de personas procesadas por delitos contra propiedad, sólo el 4,7 % de las causas terminaba con una sentencia condenatoria y más del 82% finalizaba con un sobreseimiento temporal¹⁸⁸.

Las estimaciones sobre la tendencia observada en materia de gestión del sistema de administración de justicia indica magros resultados hasta mediados de la década de 1990. En promedio, el factor de gestión mejoró entre 1977 y 1995, y empeoró en el período 1990-1995. En otras palabras, el costo de producir una sentencia o avenimiento por medio del sistema era relativamente alto¹⁸⁹.

Una minoría de quienes se encontraban recluidos en las prisiones del país estaba compuesta por personas condenadas, el resto eran personas detenidas o procesadas sin condena. Por ejemplo, en 1997, según fuentes de Gendarmería, casi 14.000 personas en cárceles chilenas estaban privadas de su libertad sin que el juez hubiese determinado si eran culpables. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la población condenada de las cárceles chilenas no llegó a superar el 49% de la población recluida total¹⁹⁰. En 1997, las cifras proporcionadas por Gendarmería indicaban que de las 24.962 personas recluidas, más del 50% correspondía a personas que no habían sido sentenciadas¹⁹¹.

Las cárceles, por su parte, apenas disponían de infraestructura y espacio atender a la población recluida, resultado de ello el hacinamiento y condiciones de vida denigrantes para los seres humanos.

Por otra parte, informaciones oficiales y trabajos de investigación del mismo período indicaban que la mayor parte de los procesos que llegaban a término duraban en promedio de 2 y 5 años¹⁹².

En las regiones, donde la reforma ha sido implementada, la situación es muy distinta. Hasta el 16 de septiembre de 2001, más del 30% de las causas de delitos graves llevadas a tribunales fueron resueltas mediante sentencias, y en el 98% de los casos las sentencias dictadas fueron condenatorias¹⁹³. En el sistema anterior, sólo los casos de delitos de robo con violencia y homicidio exhibían resultados comparables (véase cuadro número 1).

¹⁸⁷ Resulta razonable pensar que en ello podía influir la fuerte presión de familiares y de los medios de comunicación ante hechos de sangre.

¹⁸⁸ <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>.

¹⁸⁹ Vargas 1999, 20-21,23; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

¹⁹⁰ Información detallada en Méndez, Juan y J. Sepúlveda, Modernización de la Administración de la justicia en Chile: una reforma del Estado, Santiago 1996; <http://www.derechoschile.com/prensa/espanol/temas/ddhhoy/7sinsentencia.htm>.

¹⁹¹ A lo largo de las décadas del ochenta y del noventa, la población condenada nunca superó el 49% de la población penal. De 23.461 personas recluidas en las cárceles del país en Junio de 1997, sólo 10.692 estaban cumpliendo condena. En tanto, 10.967 estaban procesadas y el resto detenidas (Méndez/Sepúlveda 1998.....)

¹⁹² Correa/Jimenes 1998, 60; Vargas 1999, 42; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995. El promedio estimado en Correa, de 4 a 5 años, es demasiado alto, pues no coincide con los tiempos promedio registrados por otros estudios y por el Ministerio de Justicia; en 1998, los juicios por delitos graves duraban en promedio dos años, y actualmente ese es más o menos el tiempo de un proceso en Santiago.

¹⁹³ Informe de Unidad de Coordinación RPP, M.J, Santiago 2002

En el nuevo sistema, según información oficial, el proceso completo de las causas dura en promedio seis meses (desde el ingreso hasta el fallo judicial), y los juicios orales entre seis y diez horas¹⁹⁴.

Otros aspectos del nuevo sistema que han sido objeto de seguimiento y han recibido evaluación positiva hasta la fecha son los siguientes: el 61% de las denuncias ingresadas a las fiscalías se encuentran terminadas, el 100% de imputados ha recibido representación de abogados de la Defensoría Penal Pública o de abogados particulares, y no de egresados de derecho o estudiantes, como ocurre en el sistema tradicional; los fiscales y defensores han estado presente en todas las audiencias judiciales.

En las Cortes de Apelaciones de La Serena y Temuco el ingreso de causas ha bajado en un 50%. En La Serena, el ingreso de 11.400 causas en la Corte de Apelaciones el año 2000, disminuyó en el 2001 a 5.892. En la ciudad de Temuco, el ingreso de 14.13 causas el mismo año 2000, disminuyó a 7.0004 el 2001. La disminución del ingreso de causas significa que del total de causas que antes eran apeladas, ahora sólo la mitad llega al tribunal de alzada, y el resto queda solucionado en primera instancia¹⁹⁵.

5.2. Cambios por de la entrada

-Gastos, inversiones y capacitación

En Chile, tradicionalmente, el sistema de administración de justicia recibió bajas asignaciones de recursos fiscales. En promedio, estas no superaron el 0,15% del Producto Geográfico Bruto (PGB) durante las décadas de 1970 y 1980, llegando a caer en tiempos de crisis económica¹⁹⁶. Durante la década de 1990 las autoridades gubernamentales destinaron mayor cantidad de recursos públicos al poder judicial, pero los recursos adicionales no eran suficientes para financiar el aumento de los costos de un sistema que no operaba bien. En el período 1990-1995 los ingresos del sistema judicial crecieron en 40% y el gasto en 127%¹⁹⁷.

Una parte de los recursos fiscales destinados al mantenimiento del sistema debía financiar el funcionamiento de los tribunales de justicia del poder judicial y los servicios administrativos dependientes de la Corte Suprema¹⁹⁸. Otra parte debía cubrir los costos del Ministerio de Justicia, bajo cuya dependencia están servicios estrechamente vinculados con la labor judicial, tales como Gendarmería, Servicio Nacional de Menores SENAME y Registro Civil¹⁹⁹.

Desde el punto de vista de la distribución del gasto, la mayor parte de los recursos estaba destinada a remuneraciones, y un mínimo de alrededor del 1% en promedio usado en inversiones.

A partir de 1996, cuando se daban los primeros pasos en dirección de la reforma procesal penal, más del 10% de los recursos comenzó a ser destinado a gastos de inversión²⁰⁰.

La reforma procesal penal ha introducido modificaciones relevantes en la estructura de gastos del presupuesto nacional, en beneficio del sistema de administración de justicia²⁰¹. En efecto,

¹⁹⁴. Casos ejemplares presentados por el Ministerio de Justicia: 1. Caso de violación cometida en Coquimbo, 4 de Marzo de 2001, llegó a juicio oral el Juicio Oral 6 de Agosto, y duró sólo doce horas, resolución condenatoria definitiva, 6 años de prisión, se dictó sólo 5 meses después de cometido el delito; en 1998, antes de la reforma, en la IV Región, el 100% de las sentencias condenatorias de primera instancia por violación tomaba en promedio entre 6 meses y dos años, y a nivel nacional ningún juicio tomó menos de seis meses en terminar por sentencia condenatoria; 2. Caso de violación cometida en Temuco, el 29 de Diciembre de 2000, con juicio oral el 25 de junio del 2001 (seis meses), y juicio oral duró diez horas, con resolución condenatoria de 8 años de cárcel; en 1998, antes de la reforma, el 100% de las sentencias condenatorias de primera instancia por violación tomó entre 6 meses y dos años; 3. Caso de menor de 15 años de Puerto Saavedra (IX Región), inducida a abandonar el hogar en noviembre de 2001, y caso se resolvió en menos de 8 días; en 1997, casi el 100 por ciento de este tipo de causas fueron sobreseídos (Fuente: I.N.E.)

¹⁹⁵. *El Mercurio* C-12, 09.03.2002.

¹⁹⁶. Véase Yanez 1991 y Peña 1993,336.

¹⁹⁷. Vargas 1999, 67, 10, 19; CDJ/CPU, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

¹⁹⁸. Vargas 1999, 5.

¹⁹⁹. Vargas 1996,14-15; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

²⁰⁰. Vargas 1999,17; Fundación Paz Ciudadana y Ministerio Justicia, Estudio Preliminar del Costo de la Justicia Criminal Oral y del Ministerio Público, Santiago 1995.

²⁰¹. Una característica de la reforma procesal penal chilena, a diferencia de otros países de la región, es la no participación en su diseño ni en su implementación el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Por lo tanto es una reforma que se financia principalmente con recursos del

estimaciones del año 1999 indicaban que el presupuesto para el gasto anual del sistema de justicia criminal, sumado al presupuesto destinado a la reforma, significar un aumento de más de siete veces del presupuesto²⁰². Entre 1999 y el 2005, la participación de justicia en el presupuesto nacional aumenta del 0,9% al 2,0%.

Ese incremento del presupuesto debe financiar la inversión total para la puesta en marcha de la reforma procesal penal (período 2000-2004), estimada en 341 mil millones de pesos (US\$ 511, 2 millones) el año 2001 (Informe de Unidad de Coordinación RPP, Ministerio Justicia)²⁰³.

Originalmente, los costos totales de la reforma procesal penal fueron estimados en 258 mil millones de pesos (US\$ 386,8 millones), distribuidos en el Poder Judicial (PJ) 141 mil (US\$ 211,4 millones), Ministerio Público (MP) 89 mil (US\$ 133,4 millones), y Defensoría Pública (DPP) 28 mil (US\$ 42 millones). Del total de recursos, 153 mil millones (US\$ 229,4 millones) debían ser destinados a gastos de inversión (GI) y 105 mil millones (US\$ 157,4 millones) a gastos de operación (GO). Los gastos de inversión debían financiar la construcción de 84 edificaciones para tribunales, 150 para las fiscalías del Ministerio Público, 18 para la Defensoría Penal Pública, y servicios informáticos (sistemas de atención de público y redes de comunicación a nivel nacional)²⁰⁴.

Una parte del gasto está destinada a capacitaciones coordinadas por el Ministerio de Justicia. Antes de ser puesta en práctica la reforma, el Ministerio organizó cursos de capacitación interinstitucional en las regiones IV, IX, II, III y VII, los que fueron realizados por académicos co-gestores interiorizados con el proceso²⁰⁵, y en los cuales participaron 145 jueces, 115 fiscales y 71 fiscales²⁰⁶. Estos cursos tuvieron un costo promedio de 31 millones de pesos cada uno. Las capacitaciones consistieron en simulaciones, mediante un programa diseñado y ejecutado por el Ministerio de Justicia, en colaboración con el Poder Judicial, Colegios de Abogados y Universidades Regionales, y coordinado con las respectivas Jefaturas de Zona²⁰⁷. Asimismo, se impartió capacitación básica sobre la Reforma Procesal Penal a funcionarios de Carabineros de Chile en las regiones IV y IX (3000 funcionarios aprox.)²⁰⁸.

Hasta el año 2001, la totalidad de recursos invertidos en la reforma procesal penal fue de 55,5 mil millones de pesos (82,5), distribuidos en 36 mil (54) para el PJ, 15 mil (22,5) para el MP, y 4,5 (6,75) mil para la DPP. En la ley de presupuestos del año 2002 se contemplan recursos por 62,2 (93) mil millones de pesos, distribuidos en 31, 5 mil (46,5) para el PJ, 21,5 (31,5) mil para el MP, y 9,2 (13,5) mil para el DPP. En el mismo período 2001-2002, los presupuestos nacionales entregan recursos a los servicios auxiliares de la administración de justicia (GENCHI - SRCI - SM) por un monto de 8 mil millones de pesos. En el presupuesto del año 2002, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones reciben 3 mil millones de pesos para la habilitación y operación de laboratorios especializados en regiones.

El año 2001, se realizó un estudio con el propósito de actualizar costos, en función de las necesidades reales de recursos que fuera mostrando la aplicación práctica de la reforma. Los resultados del estudio justificaron un aumento de 83 mil millones de pesos, equivalente al 32% en los recursos totales. Los recursos pasaron a quedar distribuidos del siguiente modo: PJ 180

presupuesto nacional. Como complemento de esos recursos están los aportes de la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente de Estados Unidos y Alemania.

²⁰². Vargas 1999, 13.

²⁰³. Tipo de cambio calculado en base a 667 pesos por dólar

²⁰⁴. Los proyectos de infraestructura penitenciaria son grandes empresas: el Centro de Detención Preventiva de Angol tiene 4 mil 749m2 para albergar a 300 internos y significó una inversión de mil 970 millones de pesos (US\$ 1454,3 millones); el Proyecto Construcción y Equipamiento Complejo Penitenciario de Punta Arenas, con capacidad para 360 internos, tiene un costo total estimado en 6 mil 686 millones de pesos (artículos de Sitio Web del Ministerio de Justicia, citar bien).

²⁰⁵. En cada una de las jornadas de capacitación realizadas participaron los siguientes docentes: María Inés Horvitz, Jorge Bofill y Julián López (Universidad de Chile); Luis Iván Díaz (U. Católica de Temuco), Andrés Mortes, Antonio Ulloa (Academia Judicial), Mauricio Duce, Cristián Riego, Juan Enrique Vargas (Universidad Diego Portales), Mauricio Decap (Ministerio de Justicia), Rafael Blanco, Leonardo Moreno, Héctor Hernández (Universidad Alberto Hurtado), Andrés Ritter (GTZ, RFA), Alejandra Mera (Informe de Unidad de Coordinación de la RPP, MJ).

²⁰⁶. En la IX Región fueron capacitados 36 Jueces (de Juicio Oral, Garantía y Mixtos), 36 Fiscales, 16 Defensores; en la IV Región fueron capacitados 24 Jueces (de Juicio Oral, Garantía y Mixtos), 18 Fiscales, 9 Defensores; en la II Región 25 Jueces (de Juicio Oral, Garantía y Mixtos), 21 Fiscales, 15 Defensores; en la III Región 19 Jueces (de Juicio Oral, Garantía y Mixtos), 14 Fiscales, 9 Defensores; en la VI Región 41 Jueces (de Juicio Oral, Garantía y Mixtos), 30 Fiscales, 22 Defensores.

²⁰⁷. Los ejercicios de simulación de audiencias se realizaron sobre la base de casos ficticios preparados al efecto. En los cursos para los actores de la Segunda Etapa, los casos fueron seleccionados por representantes de la Academia Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría, a partir de los registros de casos reales ocurridos durante el período de vigencia de la Reforma en las regiones IV y IX. El material de los casos fue entregado a los fiscales la tarde anterior a la programada para los ejercicios de simulación. Los defensores sólo recibieron el material a primera hora del día de inicio de los ejercicios, una copia del parte denuncia y una minuta de una entrevista entre defensor e imputado, que contenía la misma declaración prestada por éste ante el fiscal o la policía. Los jueces desconocían el contenido de los casos hasta el momento del inicio de la audiencia. En definitiva, se trató de reproducir, con la mayor fidelidad posible, las funciones que les corresponde desempeñar.

²⁰⁸. Para las regiones de la 2ª etapa (II, III y VII) se ha previsto el desarrollo de un esfuerzo equivalente, orientado a fortalecer los programas implementados por la propia institución

(269,86) mil millones de pesos, MP 131 mil (196,4), DPP 30 mil (44,97), gastos de inversión 199 mil (298,3) y gastos de operación 142 mil (212,9). El aumento de gastos, según el estudio de actualización, se debe a la necesidad de actualizar valores a los precios de mercado (terrenos, construcción, equipamiento, etc.) e incorporar ítems no considerados originalmente, tales como sistema de registros, atención de víctimas y testigos. El mismo estudio de actualización consideró costos derivados de las exigencias operativas que plantea el nuevo proceso penal sobre los servicios auxiliares de la administración de justicia, y recomendó la incorporación de recursos a las respectivas instituciones, en sus presupuestos anuales²⁰⁹.

5.3. Percepciones públicas, grado de satisfacción

Al comenzar la década de 1990, las percepciones de los abogados y de los funcionarios del poder judicial sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia eran negativas²¹⁰. A ellas se irían sumando las percepciones negativas de la ciudadanía a lo largo de la década de 1990, conocidas a través de los medios de comunicación social y de las encuestas de opinión. Tales percepciones no han cambiado, si se trata de la evaluación del sistema tradicional de administración de justicia. En ese sentido, si se comparan el período anterior a 1990, la década de 1990, y el 2001, las percepciones parecieran no haber cambiado sustantivamente. En las regiones donde está funcionando el nuevo sistema procesal penal, las percepciones son mejores, por ejemplo respecto a atención, celeridad de los trámites y procesos, entre otros²¹¹.

²⁰⁹. Informe Unidad de Coordinación RPP, MJ, 2002.

²¹⁰. Véase resultados de encuesta de Peña 1991, 367-387.

²¹¹. En esto coinciden los trabajos de seguimiento y evaluación de las diversas instancias creadas con ese objeto.