

**DOCUMENTO DE LA COMISIÓN NOMBRADA PARA REVISAR Y
EVALUAR LA MARCHA Y FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO
SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL**

Diciembre de 2003

INDICE

Introducción	4
1. Antecedentes de la Comisión	4
2. Mandato de la Comisión	4
3. Descripción de la metodología utilizada por la Comisión	5
3.1. Acuerdos de la Comisión	5
3.2. Etapas de trabajo	5
I. Objetivos de la reforma procesal penal y evaluación general	7
a) Objetivos de la reforma	8
b) Evaluación general	10
II. Persecución penal	14
a) Delincuencia y temor	14
b) Ministerio Público	16
1. Definición de rol: responsabilidad en el control del delito y satisfacción de las víctimas	16
2. Necesidad de cambios en la generación de las autoridades superiores	18
3. Utilización de los instrumentos procesales y calidad de las decisiones	20
4. Gestión y procesos de trabajo	20
5. Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes	21
c) Policía	23
1. Dinamismo e iniciativa	24
2. Capacitación	25
3. Coordinación e integración institucional	25
4. Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes	26
III. Tribunales de la reforma	27
Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes	29
IV. Defensoría Penal Pública	30
1. Extensión de la cobertura	30
2. Calidad de la defensa	30
3. Licitaciones	30
V. Instalación de la reforma en la Región Metropolitana	32
1. Infraestructura	32
2. Perfeccionamiento y traspaso de experiencias del sistema	33
3. Instituciones Auxiliares	34
4. Difusión y Educación	34

5. Conducción, Coordinación y Seguimiento	35
VI. Ministerio de Justicia, seguimiento y difusión de la reforma	36
1. Responsabilidad en el funcionamiento adecuado de las instituciones	36
2. Coordinación interinstitucional y utilización de la experiencia acumulada	37
3. Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes	39
VII. Propuestas de modificaciones legales	41
a) Reformas para perfeccionar el Código Procesal Penal en cuanto a la eficacia en la persecución	41
I.- Reformas a la suspensión condicional del procedimiento	42
II.- Reformas al procedimiento simplificado	43
III.- Reformas al procedimiento abreviado	45
IV.- Medidas cautelares	47
V.- Facultades policiales	51
1.- Ordenes verbales	51
2.- Ampliación de las hipótesis de flagrancia	52
3.- Extensión de flagrancia artículo 130 del Código Procesal Penal	52
4.- Facultad del juez de garantía para realizar el control de detención	52
b) Modificaciones para mejorar la gestión de los tribunales en la reforma	54
1.- Distribución de la carga de trabajo y agenda del tribunal	54
2.- Juez Coordinador	55
3.- Gerente Administrativo	57
4.- Comité de Jueces	59
Prioridades	60
Anexo	
Reforma procesal penal y delincuencia	63
Comunicado de Prensa	70

INTRODUCCION

1.- Antecedentes de la Comisión

La Comisión de Expertos constituye una instancia de revisión y evaluación sobre la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal y ha nacido en el contexto del debate legislativo surgido con ocasión de la propuesta del Gobierno para aplazar la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana.

El Gobierno en un acuerdo político, estimó conveniente conformar una instancia integrada por expertos independientes de las instituciones del nuevo sistema, que fueran capaces de entregar un diagnóstico acerca del funcionamiento general de la reforma y del proceso de instalación gradual de la misma, al tiempo de efectuar recomendaciones para mejorar la aplicación del nuevo modelo de cara a los desafíos de su instalación en la Región Metropolitana.

Para estos efectos, el Sr. Ministro de Justicia, don Luis Bates, convocó a las siguientes personas para que integraran la Comisión: don Andrés Baytelman, académico de la Universidad Diego Portales; don Rafael Blanco, académico de la Universidad Alberto Hurtado; don Jorge Bofill, académico de la Universidad de Chile; don Axel Buchheister, Director del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo; don Carlos Frontaura, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile; don Orlando Poblete, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; don Cristián Riego, académico de la Universidad Diego Portales; don Raúl Tavolari, académico de la Universidad de Chile; don Gonzalo Vargas, Gerente de la Fundación Paz Ciudadana; y don Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

El treinta de octubre de este año, en dependencias del Ministerio de Justicia, se llevó a cabo la sesión constitutiva de la Comisión, con la presencia del Sr. Ministro y del Sr. Subsecretario de dicha cartera, don Luis Bates y don Jaime Arellano, respectivamente, y de don Carlos Maldonado, Coordinador General de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal.

2.- Mandato de la Comisión

Se encomendó a la Comisión, la confección de un informe que consignara las fortalezas y debilidades en la implementación de la reforma, con especial énfasis en la detección de aquellos problemas que pudieren representar obstáculos serios para su exitosa instalación en todo el país. Adicionalmente, se ha requerido de la Comisión, la propuesta de soluciones legales, operativas o de otro tipo, destinadas a superar las falencias que ella haya identificado

La propia Comisión fijó el procedimiento de trabajo para llevar a cabo su misión. La labor de secretaría sería proporcionada por la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, a través de la abogada doña Paz Pérez.

3.- Descripción de la Metodología utilizada por la Comisión

3.1.- Acuerdos de la Comisión

La propia Comisión convino, que sus decisiones y proposiciones serían tomadas, en principio, por consenso, sin perjuicio de que, respecto de algunas materias, sus integrantes pudieran hacer precisiones o reservas.

Cabe destacar que la Comisión adoptó la decisión de que su informe final contuviera cuatro partes:

- a.- La evaluación de la puesta en práctica de la reforma, señalando sus aspectos positivos y destacables, así como sus defectos y problemas;
- b.- Las propuestas de posibles soluciones con relación a las falencias identificadas que podrán consistir en modificaciones operativas, administrativas y legales;
- c.- El proceso de puesta en práctica de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana, con el objeto de detectar sus posibles inconvenientes, así como de formular recomendaciones para lograr su exitosa ejecución y
- d.- Las medidas prioritarias que a juicio de la Comisión deben ser adoptadas a la brevedad.

Por último, la Comisión acordó que el informe que elaborara sería entregado al Ministro de Justicia, sin perjuicio de hacer públicas sus conclusiones.

3.2.- Etapas de Trabajo

El trabajo de la Comisión se llevó a cabo en tres etapas.

La primera de estas etapas estuvo destinada al estudio de los antecedentes cualitativos y cuantitativos actualmente existentes sobre la puesta en práctica de la reforma procesal penal, así como de los criterios y proyectos relativos a su ejecución en la Región Metropolitana. Para ello, se tuvo acceso a los estudios y evaluaciones realizados por la Universidad Católica de Valparaíso, por la Universidad Diego Portales y por la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal.

La segunda etapa estuvo destinada a recibir a las distintas instituciones actoras del nuevo sistema procesal penal, y a escuchar sus planteamientos. Para estos efectos, la Comisión se reunió con el Ministro de la Corte Suprema, don Milton Juica, quien concurrió en término personales y no en representación institucional, el Fiscal Nacional, don Guillermo Piedrabuena; el Defensor Público, don Rodrigo Quintana; el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, don Arturo Herrera; el Subprefecto Mario Videla, del Departamento de Coordinación de la Reforma Procesal Penal de Policía de Investigaciones

de Chile; el General Inspector de Carabineros don Nelson Godoy Barrientos; el General de Justicia de Carabineros, don Patricio Moya Bernal, el Jefe del Departamento de la Reforma Procesal de Carabineros de Chile, Coronel Gustavo González; el Coordinador General de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia señor Carlos Maldonado, y la Jefa del Área de Estudios y Seguimiento de la misma Unidad, señora Mirtha Ulloa.

La tercera etapa consistió en la discusión llevada a cabo en el seno de la Comisión y en la posterior redacción del presente informe, sobre la base de una división del trabajo entre los distintos integrantes de la Comisión, quienes sometieron sus propuestas al pleno, que le ha dado su formulación definitiva.

I. OBJETIVOS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL Y EVALUACIÓN GENERAL

Los integrantes de la Comisión desean dejar constancia que ni la necesidad de sustituir nuestra justicia criminal ni los objetivos de la reforma han sido objeto de su evaluación. Para la Comisión es claro que la reforma era indispensable para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Chile. Más aún, estima que un sistema de persecución criminal fundado en la existencia de un investigador específicamente responsable y autónomo, en un procedimiento adversarial y oral con cabal respeto de los derechos de las personas, es el único medio de lograr ese propósito. Por consiguiente, en este espíritu, entiende la Comisión, que retornar a fórmulas ya superadas en los elementos esenciales del enjuiciamiento penal, no solo es inimaginable sino que constituiría un retroceso grave en los amplios espacios de eficiencia, transparencia y respeto a insoslayables principios de derecho que se han logrado en el tiempo transcurrido desde su vigencia.

Es importante resaltar también la complejidad que implica un cambio de esta naturaleza, que involucra diversos subsistemas e instituciones, muchas de las cuales son constitucionalmente autónomas. Tanto esas características, como los tiempos que tienen que transcurrir para que un cambio tan radical pueda asentarse, deben tenerse presentes al momento de evaluar el nuevo sistema. Si el sistema anterior se mantuvo por siglos no fue solamente por una mera inercia institucional, sino más bien por la influencia de una fuerte cultura y de intereses comprometidos en su perpetuación. Por ello, para obtener todos los resultados esperados habrá que aguardar lapsos mayores a los que han transcurrido desde su aplicación. En todo caso, reconocer este hecho no significa asumir que el nuevo sistema no pueda ser evaluado ni sujeto a cambios hasta encontrarse plenamente vigente, pues hay problemas que bien pueden visualizarse y corregirse desde luego, sin necesidad de esperar largos períodos de tiempo cuyo transcurso haría perder una de las principales ventajas de la implementación gradual y haría decaer el apoyo ciudadano a esta importante transformación.

En este contexto se hace necesario destacar que la reforma procesal penal es la política pública transformadora de mayor envergadura en desarrollo hoy en el país. Es también la más exitosa, pues desde luego, se trata de un cambio en marcha, con profunda adhesión de los operadores y de la comunidad legal en general, que entraña mejoras tangibles para los ciudadanos. No es fácil hacer afirmaciones similares en las otras áreas relevantes del quehacer estatal.

La implantación de la reforma en todo el territorio nacional es un imperativo, por lo que la Comisión expresa la firme esperanza que su aplicación en la Región Metropolitana no sufra nuevos retrasos y se haga efectiva en los tiempos que ahora se han previsto. No es posible que en Chile sigan subsistiendo, por más tiempo, dos tipos de justicia criminal, más todavía

cuando la que está llamada a extinguirse, no cumple con las exigencias mínimas de un Estado de Derecho, base insustituible de la democracia.

Ahora bien, lo anterior no significa desconocer la existencia de algunos problemas y falencias que han sido, en general, identificadas en las distintas evaluaciones. Por lo demás, todo proceso de cambio de la complejidad que exhibe el nuevo sistema procesal penal, presenta defectos y requiere de tiempo para consolidarse. Por esta razón, es que el legislador previó la gradualidad como un criterio fundamental para la ejecución de la reforma.

La puesta en práctica por etapas persigue, justamente, la posibilidad de evaluar los posibles errores y establecer oportunamente las correcciones necesarias.

a) Objetivos de la reforma

El mensaje del nuevo Código Procesal Penal establece para la reforma los siguientes objetivos:

- **Modernización del sistema de administración de justicia.** El trabajo de los tribunales y, en general, la actividad del sector justicia, representa un servicio público que debe ser evaluado en una doble dimensión. En primer lugar, en tanto servicio para las personas que son sus usuarios y clientes: en este sentido, al sistema le es exigible, profesionalismo, transparencia, eficiencia y una atención adecuada a las personas que concurren a él. En segundo lugar, en cuanto a su habilidad para producir bienes públicos para el país: en este sentido, le es exigible fundamentalmente una justicia que sea funcional tanto al sistema político del país, como a su desarrollo económico. Es relevante considerar, en este segundo aspecto, el ideario contenido al respecto, en el Mensaje, en el que se postula que *“la modernización del sistema de justicia constituye un esfuerzo de crecimiento institucional que (...) es ineludible para el desarrollo y consolidación de nuestro sistema constitucional y democrático (...) La modernización del sector justicia ha sido definida (...) como una política que tiende a adecuar el conjunto de las instituciones que participan en la administración de justicia a los procesos de desarrollo político y económico que ha experimentado Chile en las dos últimas décadas”*. En ambos sentidos, minimizar la corrupción representa también una meta relevante del nuevo sistema.
- **Sustitución del sistema inquisitivo por uno acusatorio.** La modernización de la justicia recién mencionada, tiene su expresión en el caso penal, en la completa sustitución del sistema inquisitivo por uno de raigambre acusatoria. Al respecto, el Mensaje señala que *“Se busca cambiar fundamentalmente el modo en que los tribunales desarrollan el procedimiento penal, proyectando ese cambio hacia el trabajo de los organismos policiales, hacia el funcionamiento del sistema penitenciario y, en general, respecto del conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta represiva a la criminalidad (...) este proyecto establece las bases procedimentales de un nuevo sistema procesal penal que pretende abandonar el modelo inquisitivo y avanzar hacia otro con una orientación de carácter acusatorio. Es en esta perspectiva*

que este proyecto debe ser analizado, comprendido y criticado". Las implicancias de este cambio inundan no sólo las reglas de procedimiento, sino todo el sistema: sus instituciones, organización, valores y cultura. Así, el sistema inquisitivo se caracterizaba en Chile, principalmente, por un procedimiento escrito, secreto, en que un mismo juez concentraba las funciones de investigar, acusar y juzgar, dado lo cual la parte más relevante de la convicción era formada durante la investigación, perdiendo el juicio toda relevancia; aun estas tareas no eran mayoritariamente llevadas a cabo por los jueces personalmente, sino por actuarios, dada una amplia delegación de funciones; en atención a ello, el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial estaba poderosamente lesionado, lo mismo que el derecho a defensa; el secreto, además, generaba incentivos para proteger toda clase de prácticas disfuncionales, desde la falta de calidad profesional de los actores hasta la corrupción; los tribunales carecían de una administración profesional y la gestión de los recursos no era una preocupación relevante del sistema; el método de trabajo fundamental consistía en un expediente altamente formalizado, que generaba una investigación igualmente burocratizada, que ponía su atención más en el trámite que en la eficacia de las diligencias; producto de estas características, la tasa de soluciones era más bien baja y el término de los casos restantes quedaba entregado a criterios de selectividad informal, básicamente en poder de actuarios y policías, con los consecuentes incentivos para diversas formas de corrupción; la burocratización de las etapas procesales y la forma estructuralmente ineficiente del sistema inquisitivo dilataban los procesos, obligando al sistema a recurrir indiscriminadamente a la prisión preventiva -encarcelamiento sin juicio- como única forma de responder a las necesidades de la persecución; lo anterior generaba, como consecuencia, una muy mal evaluada calidad de atención al público, especialmente las víctimas cuyos intereses concretos no representaban una preocupación institucional del sistema. Al respecto, en el Mensaje se lee *"...el mayor defecto del sistema penal en Chile es que carece de un genuino juicio contradictorio que satisfaga las exigencias del debido proceso (...) se trata no sólo de un proceso que confiere pocas garantías, sino que, además, se trata de un proceso carente de eficiencia y, lo que es peor, displicente con las víctimas y los usuarios que a él acceden"*.

El nuevo sistema "se pone al día" en materia de estándares de debido proceso, tanto desde la perspectiva de la propia Constitución Política, como de las responsabilidades internacionales adquiridas por el país. En el nuevo proceso las actuaciones del procedimiento se realizan a través de audiencias orales, contradictorias y públicas, que deben realizarse ante los jueces, se crea además un Ministerio Público encargado de ejercer la acción penal, lo mismo que un sistema profesional de defensa penal pública.

- **Eficacia en la persecución del delito.** El Ministerio Público es concebido como un órgano que posee la versatilidad y especialización de que carecían los antiguos juzgados penales para responder a la demanda por eficacia, aun en un contexto de mayor respeto de los derechos de las personas. En este sentido, el Mensaje del nuevo Código expresa que *"...el actual sistema es ineficiente en la criminalidad común e inexistente con respecto a la criminalidad socialmente menos vulnerable y de más alta lesividad. Es, pues, necesario, instituir un órgano -el Ministerio Público- que en base a criterios político criminales explícitos y sometido a estrictos controles de responsabilidad,*

conduzca la selectividad del sistema penal hacia la criminalidad más lesiva. La reforma procesal penal supondrá, así, una persecución más eficiente y una selectividad en base a criterios político criminales explícitos. En Chile (...) existe (...) un fuerte temor a la criminalidad. Una de las fuentes de ese temor, es la indefensión que produce el deficiente diseño del proceso penal. En los hechos, el proceso penal pone de cargo de las víctimas la iniciativa de la persecución penal, puesto que la actividad de los organismos de persecución pública es ineficiente y, según ya se vio, no logra focalizarse en la criminalidad más grave (...) La extrema dilación y la estructura de los procedimientos, por otra parte, distancian la infracción del castigo, privando a este último de sus funciones simbólicas y protectoras. La reforma procesal penal, en la medida que instituye un órgano específico encargado de la persecución penal pública sometido a la conformidad de la víctima y, al mismo tiempo, en la medida en que abrevia la distancia temporal entre la infracción y el castigo, contribuye a disminuir los factores que acentúan la inseguridad subjetiva en Chile. El Ministerio Público será un órgano estatal especializado en la persecución penal, en la protección de la víctima y en una represión imparcial y rápida de la delincuencia (...) Al emprender este proyecto de reforma invertiremos en legitimidad, en derechos humanos y en seguridad.”

- **Eficiencia en la utilización de los recursos.** En un contexto de ineludible escasez de recursos para la persecución penal, el nuevo sistema fue concebido para maximizar la eficiencia en la utilización de dichos recursos. Así, el Mensaje dispone expresamente que “...desde un punto de vista económico se requiere hacer más redistributivo el gasto en justicia, se necesita evitar que el sistema penal produzca marginalidad y, en fin, se requiere maximizar la (...) eficiencia del sistema legal en su conjunto...”. El logro de este objetivo se ve reflejado en el nuevo sistema en: 1) el diseño del proceso, en el que se incluyen flexibilidades y herramientas procesales idóneas para la consecución de esta meta (por ejemplo a través de desformalización de las actuaciones o formas de juzgamiento más expeditas); 2) el diseño organizacional de las instituciones (por ejemplo la profesionalización de la administración de los tribunales y la reorganización de éstos de manera que agrupen jueces en tribunales de administración común); 3) la creación de un Ministerio Público que, por una parte, pueda organizar la persecución de manera versátil y eficaz para responder a las cambiantes necesidades de la persecución penal y, por la otra, que racionalice el gasto en dicha persecución priorizando su utilización entre los diversos casos y delitos. Respecto de esto último, el Mensaje expone que “Este organismo debe, además de cumplir su rol específico como órgano acusador del procedimiento penal, asumir la función de ordenar la utilización de los recursos represivos del sistema conforme a criterios generales, conocidos y legitimados por medio de la discusión pública y frente a órganos representativos de la comunidad”.

b) Evaluación general

Considerados estos objetivos, es opinión de la Comisión que la fase de instalación y puesta en marcha de la reforma ha sido un proceso muy exitoso:

- **Calendario de implementación.** El calendario de implementación gradual se ha ido cumpliendo rigurosamente en las fechas previstas, salvo en la Región Metropolitana.
- **Instalación de las instituciones.** El Ministerio Público, los Tribunales y la Defensoría Penal Pública se han instalado oportunamente, reclutando y capacitando a cientos de personas. Cada una de estas instituciones se encuentra funcionando de manera organizada.
- **Instalación de la oralidad.** La antigua cultura inquisitiva - especialmente la lógica de trabajo del expediente escrito- ha sido genuinamente substituida por un proceso a través de audiencias orales, públicas y contradictorias. Al 31 de Agosto de 2003 aproximadamente unas 90.000 causas generaron una o varias audiencias.¹ En el funcionamiento práctico del nuevo sistema no hay actualmente ninguna decisión relevante que no sea alcanzada a través de audiencias con estas características, lo cual constituye una verdadera revolución en la cultura judicial chilena.²
- **Debido proceso y derechos de las personas.** Los derechos de los imputados se han incrementado substancialmente, no sólo en la ley, sino en las prácticas del sistema: el juicio oral, público y contradictorio se ha instalado al centro de la estructura del proceso penal; los juicios se celebran ante jueces imparciales que, en los hechos, no han tenido contacto con el caso anteriormente ni han tomado decisiones en él; el 100% de los imputados en el nuevo proceso han contado con un abogado profesional desde la primera actuación; el imputado y su defensor tienen acceso a la información de cargo desde el primer momento; los jueces de garantía controlan en audiencia, la legalidad de la detención dentro de las 24 horas; los apremios ilegítimos por parte de la policía han disminuido ostensiblemente; hay una importante racionalización del uso de la prisión preventiva a los casos más graves, en los que hay genuinamente una necesidad cautelar, siendo los imputados, en los demás casos, sancionados al momento de la condena y los plazos de juzgamiento se han acortado ostensiblemente.
- **Situación de la víctima.** Se ha producido una mejoría substancial en la protección de la víctima en el nuevo proceso: múltiples soluciones consideran el interés concreto de ésta y su reparación (vgr. acuerdos reparatorios, indemnización como condición de suspensión); la víctima por primera vez tiene una voz relevante en el destino del proceso y en el control de la persecución penal, en algunos casos determinante y aun sin haberse querellado (vgr. puede oponerse a la desestimación del caso, a la aplicación de una pena menor por vía del procedimiento abreviado en ciertas hipótesis o asumir el caso en lugar del fiscal si éste decide no perseverar); asimismo, se a la víctima un acceso a la información del proceso mucho mayor al que ha tenido hasta ahora, teniendo normalmente contacto personal con el fiscal; el Ministerio Público tiene en

¹ Además de otras aproximadamente 326.000 que, si bien no generaron audiencias por haber sido desestimadas por el Ministerio Público, generaron sin embargo control judicial por escrito.

² En otras reformas latinoamericanas, simplemente, no se ha logrado vencer la fuerza de la cultura inquisitiva, lo que ha llevado a que todas las nuevas instituciones se tergiversen y terminen reproduciendo el sistema antiguo, por ejemplo volviendo a reducir la investigación a un expediente o haciendo de las audiencias orales una simple lectura en voz alta y colectiva del mismo.

cada región una Unidad de Víctimas y Testigos, que las asiste en su tránsito por el proceso penal, las atiende, las deriva a la red social, y que comienza a mostrar una creciente sofisticación en el servicio y protección que les brinda.³

- **Eficiencia y eficacia del sistema.** Al 31 de Agosto de 2003 el sistema había conocido, aproximadamente, de 416.000 procesos por delitos en las 8 regiones en funcionamiento, habiéndose prácticamente cumplido la tasa anual de términos estimada por los trabajos preparatorios, a saber, un 89%. Por su parte, los tiempos de tramitación de las causas han disminuido ostensiblemente. A modo ilustrativo, los cálculos más conservadores dan cuenta de que el promedio de tramitación de los procesos por robo, es de aproximadamente 4,6 meses; por hurto de 3,5; por violación, 10,8. En promedio, el nuevo sistema ha reducido el tiempo de tramitación en tasas que oscilan entre el 40% y el 60% dependiendo de la Región. A esto deben agregarse las causas que se desestiman, cuestión que ocurre en un lapso de semanas, con la consecuente ganancia en liberación de recursos para la persecución de los delitos investigables y la disminución de gasto de tiempo y molestias para las víctimas. No sólo estos resultados dan cuenta de la eficiencia del sistema, sino también los procesos de trabajo y los modelos organizacionales a través de los cuales ellos se están generando: en efecto, se observa en todas las instituciones, en diversos grados, una permanente revisión y una creciente sofisticación de la organización del trabajo. Muchas fiscalías locales están exhibiendo grados importantes de atención y creatividad en estos aspectos, lo mismo que muchos tribunales de la reforma. No obstante, se trata todavía de esfuerzos que dependen fuertemente de la iniciativa personal de fiscales y jueces determinados, sin que haya políticas institucionales fuertes para detectar y transmitir las mejores prácticas.

A su turno, aproximadamente uno de cada tres de estos términos (26,6%) representan soluciones, esto es, respuestas formales del sistema al caso de fondo⁴. Como parte de estas soluciones el sistema produjo en los primeros dos años de la reforma, 22.500 sentencias, de las cuales el 98,8% fueron condenatorias.

- **Transparencia y corrupción.** Las encuestas de percepción de los usuarios del sistema destacan, como una de las principales virtudes, la transparencia del sistema. Ésta se expresa principalmente, en la publicidad de los procesos a través de las audiencias y, según la información disponible, en la virtual desaparición de corrupción al interior de los tribunales.
- **Atención al público.** Las primeras encuestas de percepción son igualmente uniformes en calificar positivamente la atención del sistema al público y su calidad en tanto servicio, destacando a este respecto las características de cortesía, puntualidad,

³ Así por ejemplo hoy en día les pone a su disposición un teléfono celular con el número directo del fiscal a cargo del caso y de las policías, los asiste en el cambio de domicilio o en la tramitación de nuevas líneas telefónicas, los acompaña a hacerse los peritajes necesarios para el proceso, etc.

⁴ Por “soluciones” entendemos sentencias definitivas, acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales del procedimiento, facultad de no iniciar investigación y sobreseimientos definitivos. Se trata de un concepto que se opone al de una mera “desestimación”, en donde más bien el sistema fracasa o renuncia a su intento por solucionar el caso (principio de oportunidad, archivo provisional y sobreseimiento temporal).

transparencia y eficacia. No obstante, si bien la calificación de estos aspectos siguió siendo positiva el segundo año de implementación, fue menor que en la primera medición, lo que exige de las instituciones perseverar en la calidad del servicio.

Los elementos positivos descritos, no obstan a la impresión de la Comisión en el sentido que, a estas alturas, es posible identificar un conjunto de problemas graves que deben ser atendidos con prontitud. La evaluación positiva se refiere a la fase de instalación y puesta en marcha, y parte de su optimismo dice relación con reconocer que enormes dificultades han sido sorteadas incluso de mejor manera que lo que era esperable. Sin embargo, otra cosa es lo que es exigible a un sistema de justicia criminal instalado y funcionando, especialmente cuando se han invertido en él, los recursos públicos comprometidos en nuestra reforma procesal penal.

Es necesario recordar que la reforma no sólo implica un cambio jurídico - la forma como el sistema conoce y resuelve los casos- sino también un crecimiento importante del aparato de justicia criminal en el país – aumento de cobertura, infraestructura, tecnología y condiciones generales de funcionamiento-. Ambos elementos, el cambio jurídico y el crecimiento del sistema, demandan importantes inversiones públicas. Los gastos de operación del sistema de justicia criminal en el país aumentan del equivalente aproximadamente a U\$ 50 millones anuales que se gastaban previamente a la reforma, a más de U\$ 200 millones. Los gastos de inversión superan los U\$ 300 millones. Estas inversiones fueron justificadas a partir de metas explícitas de productividad para el nuevo sistema –contenidas en el modelo de simulación⁵- y de un mayor beneficio social que esta inversión generaría, en comparación a la aplicación de los mismos recursos al antiguo sistema –estudio de costo-beneficio de la reforma-. Ésta es otra dimensión que también debe ser considerada a la hora de evaluar los cambios.

El nuevo proceso no fue concebido para ser tan sólo “un poco mejor” que el sistema antiguo. De aquí en adelante, la evaluación del nuevo sistema de justicia penal debe hacerse por referencia a sí mismo, de acuerdo con los objetivos para los que fue concebido y con la más alta exigencia respecto de ellos. Adicionalmente, es opinión de la Comisión que al nuevo sistema le es exigible mucho más de lo que se encuentra actualmente rindiendo, en todas las áreas.

En lo que sigue, este informe se hará cargo de los problemas que la Comisión ha considerado de mayor trascendencia y de más urgente resolución para la consolidación del sistema. Esto quiere decir, en consecuencia, que la Comisión estima que hay todavía problemas adicionales que, aun cuando no serán abordados en el presente informe, están consignados en diversos estudios y es deber de las instituciones identificar y corregir.

⁵ El referido modelo fue realizado por la Fundación Paz Ciudadana.

II. PERSECUCIÓN PENAL

A) DELINCUENCIA Y TEMOR

La implementación de la reforma procesal penal ha coincidido con un período en que el tema de la delincuencia ha cobrado especial relevancia para la opinión pública en el país. En este escenario, se han generado algunas opiniones que vinculan esta reforma con aumentos objetivos y subjetivos de la inseguridad ciudadana.

Sobre este tema, la Comisión considera que, analizadas las cifras disponibles, no es posible afirmar que el nuevo sistema aumente la delincuencia o el temor. En efecto, tanto la tasa de denuncias como las cifras de victimización, oscilan de manera heterogénea en cada Región, entre el período previo y posterior a la entrada en vigencia de la reforma, en algunas aumentando, en otras manteniéndose, en otras incluso disminuyendo. Lo mismo ocurre cuando se comparan Regiones con y sin reforma: en ciertas Regiones con reforma, algunos de estos indicadores efectivamente suben, aunque en el mismo período ellos suben también en Regiones sin reforma; en el caso de otras Regiones, se mantienen o bajan, con igual independencia de que tengan reforma o no; en las Regiones en que aumenta alguno de estos indicadores, en ocasiones, lo hace por sobre el aumento promedio nacional; en otros casos no. Nuestra conclusión del análisis estrictamente estadístico, es que no es posible sostener que exista una correlación entre el aumento real de la delincuencia o el aumento del temor y la aplicación de la reforma. Por último –también relevante- debe mencionarse que las cifras muestran que la opinión del público relativa a la reforma obedece al mayor o menor conocimiento que éste tiene del nuevo sistema, siendo más favorable la del público que declara conocerla, y muy favorable, la de las personas que han tenido contacto directo con el sistema.⁶

No obstante lo anterior, uno de los problemas más relevantes, dice relación precisamente con que ciertos defectos del nuevo sistema - de diseño legal, capacitación o prácticas- están efectivamente produciendo situaciones de impunidad en determinados tipos de delitos, especialmente en la franja de delitos menos graves. Es opinión de la Comisión que esta situación debe corregirse con urgencia, para cuyo efecto, en el presente Informe, se proponen soluciones legales concretas.

La asignación de responsabilidades en el sistema de justicia penal, respecto del control de la delincuencia constituye una cuestión compleja, que requiere distinguir roles. Por una parte se encuentra el aparato de persecución penal - Ministerio Público y policía, principalmente – sobre el que recae una clara responsabilidad de contribuir a la seguridad pública por medio de una eficaz y oportuna investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. Jueces y defensores cumplen, en cambio, funciones vinculadas a la legitimidad del juzgamiento y a la correcta aplicación de la ley penal y, en tal sentido, no tienen como tarea contribuir al control del crimen.

⁶ Las cifras a que hacemos referencia, con su análisis, se acompañan en el anexo de este informe.

Por último, la Comisión estima importante destacar que el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, en contraste con el antiguo, está sujeto a un alto nivel de escrutinio público que se traduce en que las actuaciones de fiscales y jueces son objeto de publicaciones y discusiones en forma inmediata. Lo anterior, si bien es muy positivo, hace que los errores y limitaciones, presentes en todo sistema de justicia penal, se amplifiquen en la percepción pública.

El profesor Jorge Bofill solicita dejar constancia de la siguiente opinión suya sobre la materia: “En primer lugar, resulta necesario efectuar un llamado de atención sobre la carencia de base técnica de muchos de los índices de común utilización en estadísticas y encuestas, en especial aquéllos que no se fundan en cifras reales y sometidas a verificación acerca de presuntos incrementos en las tasas delictivas, o bien en sensaciones o percepciones acerca del fenómeno delictivo. El delito como fenómeno social trasciende con mucho al sistema de justicia criminal y no es admisible exigirle a éste rendimientos para los cuales no ha sido diseñado. De otro lado, en la moderna sociedad de medios las percepciones o sensaciones de la ciudadanía con relación a la delincuencia son sólo en parte el resultado o la consecuencia del hecho delictivo real. A ellas contribuyen, también, estilos de información o comunicación que con frecuencia no sólo constatan sino, precisamente, generan esas percepciones y sensaciones”.

“En segundo término - y confirmando lo anterior -, analizadas las cifras disponibles, no es posible afirmar que el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal permita o dé lugar a un aumento de la delincuencia. En efecto, tanto la tasa de denuncias como las cifras de victimización oscilan de manera heterogénea en cada región, entre el período previo y posterior a la entrada en vigencia de la reforma, en algunas aumentando, en otras manteniéndose, en otras incluso disminuyendo. Lo mismo ocurre cuando se compara entre regiones con y sin reforma: en algunas regiones con reforma algunos de estos indicadores efectivamente suben, pero en el mismo período ellos se incrementan también en regiones sin reforma; en el caso de otras regiones las tasas se mantienen o incluso reducen, con independencia de que tengan reforma o no; en las regiones en que aumenta alguno de estos indicadores en ocasiones ello ocurre por sobre el aumento promedio nacional, en otros casos no. La conclusión del análisis de la información estadística disponible es que no es posible sostener afirmaciones de aumento real de la delincuencia - o siquiera de aumento del así llamado índice de temor- sobre la base de las cifras que exhibe el sistema. Por último –también relevante- debe mencionarse que las cifras muestran que la opinión del público relativa a la reforma claramente se distribuye en base del conocimiento que éste tiene del nuevo sistema, siendo más favorable de parte del público que declara conocerla, y muy favorable en el caso de personas que han tenido contacto directo con el sistema”.

B) MINISTERIO PÚBLICO

Uno de los principales objetivos que justifican la reforma procesal penal gira en torno a la construcción de un aparato capaz de organizar nacional y regionalmente la persecución penal de manera eficiente, profesional y versátil para responder a las necesidades que impone la mayor complejidad del escenario delictivo.

La Comisión advierte un grave problema de definición de rol en el Ministerio Público, que manifiesta reticencia a asumir vinculaciones estrechas con la comunidad a la que sirve y con las víctimas de los delitos y que, consecuentemente, tiende a excluirse de liderar o aun de participar en estrategias destinadas a disminuir el delito.

Los problemas referidos al rol y al liderazgo tienen las siguientes manifestaciones concretas de las que es necesario hacerse cargo:

1. Definición de rol: responsabilidad en el control del delito y satisfacción de las víctimas.

El Ministerio Público ha defendido repetidamente la idea de que el control del delito o la disminución del temor no son asuntos que le competan de manera substancial y directa, y que, por lo mismo, ellos no deben representar criterio para su operación, sus decisiones respecto de las causas y su rol en el debate público. Esta definición de rol vincula dos ideas: por una parte, la idea de que la seguridad pública es un tema complejo cuyo enfrentamiento involucra políticas públicas de diversa índole y que, en consecuencia, trasciende con mucho al sistema penal; por otra parte, la idea de que el Ministerio Público no es abogado de las víctimas. Una de las manifestaciones más evidentes de esta actitud dice relación con la reticencia del Ministerio Público a participar de los comités comunales de seguridad ciudadana.

Ambas ideas son hoy en día muy discutibles. El hecho de que el combate a la delincuencia deba involucrar políticas públicas múltiples y complejas - muchas de las cuales exceden por cierto al sistema judicial- no quiere decir que la persecución penal no tenga ningún rol en las estrategias antidelictuales, ni mucho menos que el Ministerio Público como institución no lo tenga. Ello, tanto por razones propias de la persecución como por el servicio que ésta puede prestar a las demás políticas públicas orientadas al control de la delincuencia, incluidas las políticas preventivas.

En cuanto a la lógica interna de la persecución, la experiencia comparada, indica que una bien orientada asociación Ministerio Público – policía, es el factor de mayor peso específico en la disuasión del delito, en la medida en que el aparato de persecución marca una fuerte presencia en la comunidad local y logra intervenir los problemas delictuales concretos del barrio, de manera rápida y efectiva. En la parte en que la persecución penal tiene un rol en las estrategias antidelictuales, es completamente exigible al Ministerio Público que ofrezca una persecución eficaz, en la que el control de la delincuencia y la disminución del temor representen criterios de actuación relevantes. Esto es cierto tanto a

nivel real - persecución efectiva de los culpables- como en el nivel simbólico - desarrollo de un discurso público que transmita seguridad a la ciudadanía.

La prevención del delito para ser efectiva, exige en muchas ocasiones de una amenaza verosímil del uso de la persecución penal y, por lo tanto, requiere de un estrecho compromiso y coordinación del Ministerio Público con las policías y demás órganos comprometidos con esa prevención.

Los problemas de definición de rol del Ministerio Público tienen una importante expresión en su aproximación a las cuestiones legales, la que se verifica desde una cierta actitud neutra, como si se tratara de develar académicamente el sentido de la ley. Este modo particular de actuar, se expresa en su interpretación de las normas y en la comprensión de sus facultades y las de la policía, todo lo cual, con frecuencia, se traduce en una autorrestricción de dichas facultades de persecución y de las de la policía, sin siquiera intentar defender, ante los tribunales, las interpretaciones que más favorecen la persecución.

En suma, la verdadera exigencia al Ministerio Público hoy en día, consiste en que éste sea capaz de utilizar su poder de persecución – y de organizar consecuentemente sus respuestas- para contribuir efectivamente, con estrategias antidelictuales tanto represivas como preventivas, en coordinación con la comunidad y las demás instituciones públicas.

Por otra parte, la dimensión del rol del Ministerio Público como un ente protagónico en la estrategia antidelictual, debe imponer a fiscalías locales, regionales y nacional, la obligación de rendición de cuentas conforme a resultados en esta área, lo que no está ocurriendo. Hasta ahora la evaluación ha pasado por otros temas, vinculados a la organización del trabajo o la capacidad de término, temas por cierto muy relevantes para la instalación de la institución; pero el desempeño del Ministerio Público como líder en las estrategias antidelictuales y la calidad de sus términos no ha sido hasta ahora un elemento determinante de evaluación.

Dos factores destacan en las experiencias comparadas exitosas de control del delito, ambas relacionadas con una nueva comprensión del rol del Ministerio Público: de una parte, la separación entre “prevención” y “represión” del delito se ha diluido, crecientemente en la medida en que las estrategias antidelictuales exitosas están compuestas, poderosamente, por la integración de una persecución eficaz y estrategias preventivas fuertemente apoyadas por la amenaza de la persecución penal, lideradas y conducidas por el Ministerio Público; de la otra, este liderazgo del Ministerio Público se ha llevado adelante sobre la base de una muy importante adaptación de su función - y consecuentemente de su organización- a las necesidades de persecución penal de la sociedad. Este nuevo paradigma en la forma de organizar la persecución penal está compuesto por: (1) preocupación por la reducción del delito; (2) participación en los planes de prevención del delito; (3) aunque la atención a los delitos más graves sigue vigente, el interés por algunos delitos menores, especialmente aquellos que generan sensación de inseguridad, emerge como una muy importante preocupación del aparato de persecución; (4) vinculación con la comunidad, tanto para fijar las prioridades de la persecución como para obtener la colaboración de esta en la identificación, prevención y persecución del delito; (5) una aproximación, tanto a las

estrategias de prevención como de persecución orientada a la resolución de los problemas concretos y locales; y (6) alguna forma de rendición de cuentas de la fiscalía a la comunidad local.

Finalmente, en lo que dice relación con la víctima, aunque es técnicamente correcto afirmar que el Ministerio Público no es, formalmente, su abogado, resulta cierto que la víctima encarna el interés de persecución; constituye un objetivo del sistema, al punto que éste la convierte en uno de sus centros y es, por excelencia, “el cliente” tanto del Ministerio Público como del sistema en su conjunto. Consecuentemente, debe procurarse siempre la atención y satisfacción de la víctima y entenderse que éste es un valor fundamental del nuevo régimen de enjuiciamiento.

2. Necesidad de cambios en la generación de las autoridades superiores.

Estima la Comisión que el modo como el Ministerio Público ha entendido que le corresponde asumir su rol y ejercer liderazgos, tiene su origen en un diseño organizacional y en una mecánica de designación de los fiscales que no son apropiadas. El diseño constitucional para designar a los miembros del Ministerio Público, que supone la decisiva intervención del Poder Judicial, no resulta adecuado porque imprime a los nombramientos de una concepción de independencia y neutralidad propia de los jueces, necesaria en la misión que éstos cumplen, pero inadecuada en la que se espera del Ministerio Público. Es razonable pensar que las proposiciones que al efecto, formula el Poder Judicial privilegian a quienes comparten una concepción esencialmente neutral y, por ende, ajena a la noción persecutoria que debe caracterizar a los fiscales, como ha quedado de manifiesto en recientes proposiciones.

Es sabido que la forma de designar las autoridades de un órgano determina el tipo de personas que ocupan los cargos y, consecuentemente, las visiones que habrán de regirlo.

La autonomía que la Constitución asegura al Ministerio Público, debe ser entendida de una manera muy diversa de aquella que gozan los Tribunales de Justicia. En efecto, es menester que el sistema institucional garantice a éstos el máximo grado de independencia en la resolución de los conflictos sometidos a su decisión, para que procedan con la más absoluta imparcialidad y libertad de juicio. El Ministerio Público, en cambio, no es neutral ante los conflictos que envuelven infracción a la ley criminal, sino que su cometido es la persecución de los potenciales responsables, lo que exige que inste en estrados por su castigo.

La autonomía del Ministerio Público existe para garantizar el cumplimiento de su función sin interferencias en dos aspectos: que los restantes órganos o poderes del Estado no le impidan ejercer su cometido respecto de determinadas personas o casos; o bien, que los mismos dispongan del poder persecutorio criminal con fines desviados o abusivos. Por consiguiente, su autonomía no autoriza al Ministerio Público a restarse de las políticas gubernamentales de combate y prevención de la delincuencia. Éstas y las aspiraciones de la ciudadanía, que en estos temas se expresan, especialmente en particular a través de los gobiernos locales.

Como es sabido el diseño básico de la nominación tanto del Fiscal Nacional como de los fiscales regionales, descansa en una proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente.

Probablemente, este diseño respondió a la cultura imperante cuando la persecución criminal estaba entregada al Poder Judicial, de forma que se entendió que al separarla de la función de los jueces, debía llevar consigo los niveles de independencia propia de éstos, lo que conceptualmente no corresponde. Como en el Poder Judicial, el mecanismo de nombramiento busca asegurar, esencialmente su autonomía, se pretendió lograr igual propósito, en beneficio del Ministerio Público, haciendo intervenir en su generación, de manera determinante al Poder Judicial.

Sin embargo no se reparó en que cuando una Corte prepara una terna o quina para proveer un cargo judicial, ella está haciendo una selección de un conjunto personas que considera idóneas para cumplir una tarea relacionada con su propio cometido. Pero, cualquiera sea la decisión del Presidente de la República que hace el nombramiento, el Poder Judicial contará con un miembro que él mismo ha considerado apto para desempeñarse en sus filas, por adherir a su legítima concepción de autonomía e independencia.

Por el contrario, cuando una Corte propone al Fiscal Nacional una terna para cubrir un puesto de fiscal regional, lo constriñe a elegir entre personas que él no ha evaluado previamente y que puede perfectamente considerar no aptas para el cometido, sin que le reste otra alternativa que escoger entre ellas. Se pone así de manifiesto que el sistema existente no obedece a una lógica que contenga los incentivos correctos para las nominaciones

Desde otra perspectiva, cabe agregar que conceptualmente, no es consistente que los Tribunales tengan injerencia en la estructuración de una de las partes litigantes.

Todas estas razones, abonan la idea que el Poder Judicial debe ser igualmente excluido del proceso de remoción de los fiscales.

El problema que el sistema de nombramientos provoca al Fiscal nacional, se reproduce en relación a su propia nominación, toda vez que, constituyendo la definición de las políticas de combate a la criminalidad, materias ajenas a la competencia del Poder Judicial, esto es, representando ellas una tarea de gobierno, resulta inconducente que el Presidente de la República deba someterse a los candidatos que, a través de una quina, le señale la Corte Suprema.

Su elección, por consiguiente, tiene que radicarse en el Presidente de la República, y debe estar sometida a los contrapesos de poderes normales de una democracia, para asegurar la autonomía del Ministerio Público en el sentido que le es propio. De esta forma, es indispensable la aprobación que está llamada a prestar el Senado.

Por otra parte tanto el procedimiento de selección de los candidatos por parte del Presidente de la República, como el de su aprobación por el Senado, debe enmarcarse en un sistema

que favorezca la mayor transparencia con objeto de lograr el escrutinio público sobre la idoneidad profesional de los postulantes.

En otro orden de ideas, también resulta cuestionable que los fiscales regionales cumplan su función por diez años no renovables. Se trata de un período en extremo largo, que impide cambiar oportunamente a una persona que no ha resultado idónea, y que no consagra el incentivo correcto para motivar al titular del cargo a superarse, toda vez que sabe –más allá de las virtudes y abnegación de una persona concreta- que, por una parte, su remoción es improbable y que, por la otra, cualquiera sea su esfuerzo no podrá continuar sirviendo el cargo.

3. Utilización de los instrumentos procesales y calidad de las decisiones

La evaluación general con que abrimos este informe da cuenta de que uno de los logros del sistema es haber alcanzado la tasa de términos proyectada en los trabajos preparatorios. Se trata de un logro muy importante dado que la presión y control del flujo de casos es tal vez el mayor problema de gestión que los Ministerios Públicos enfrentan en un sistema acusatorio. En este logro además debe destacarse tanto la innovación en la organización del trabajo exhibida a nivel de algunas fiscalías locales, como un claro requerimiento de metas proveniente desde la Fiscalía Nacional.

Con todo, el paso siguiente es la preocupación por la calidad de dichos términos. No todas las salidas procesales del nuevo sistema ofrecen la misma calidad desde el punto de vista de la resolución del caso o la satisfacción de los intereses de sus intervinientes. Así, si bien la posibilidad de desestimar casos no sólo está contemplada en el nuevo sistema, sino que éste fue diseñado previendo una alta tasa, ellas constituyen una mala decisión si, en el caso concreto, es posible obtener una salida de mejor calidad, como un acuerdo reparatorio o una suspensión condicional del procedimiento.

Los instrumentos procesales de que dispone el Ministerio Público para terminar los casos persiguen objetivos diversos, y deben ser utilizados para la satisfacción de dichos objetivos. Así, por ejemplo, la suspensión condicional del procedimiento fue diseñada para aquellos casos en que se evalúa que las condiciones impuestas ofrecen una mejor respuesta estatal, habida cuenta de las posibilidades de reinserción social en el caso concreto, de tal modo que, cuando se le utiliza como una mera herramienta de descongestión del sistema, se desvirtúa el propósito de la institución.

4. Gestión y procesos de trabajo

Hasta el momento, el Ministerio Público ha mostrado experiencias de mucha innovación en la organización del trabajo y en la gestión del flujo de casos. Esa innovación genera mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y, por lo tanto, mayor capacidad de persecución.

Sin embargo, esta experiencia de innovación - que es múltiple y se radica de manera dispersa por los diversos procesos de trabajo- está todavía limitada a algunas fiscalías

locales o regionales y depende fuertemente del liderazgo personal de fiscales determinados. Muchas otras fiscalías, en cambio, muestran áreas importantes de inercia, a resultas de lo cual, los procesos de trabajo resultan menos eficientes. Ha faltado en este sentido una política más deliberada y proactiva por parte del Ministerio Público para traspasar las mejores experiencias y estandarizarlas, a la vez que hacerlo protegiendo los procesos de creatividad e innovación local. Son áreas particularmente sensibles, en este sentido, los sistemas de turno, la organización de las primeras diligencias policiales y la recepción de denuncias/parte policial, la terminación temprana de las causas y la concurrencia a las audiencias.

Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes:

1. De acuerdo a lo señalado en el número uno de este capítulo, resulta fundamental en este momento que el Ministerio Público asuma en plenitud su rol, para lo cual, la Comisión propone las siguientes medidas:
 - a. La incorporación de metas concretas y evaluables, de su contribución en el control del delito, tanto en estrategias propias como en coordinación con las demás políticas públicas antidelictuales, y la consiguiente consideración de esta materia como un criterio de actuación relevante para la organización y decisiones de la institución.
 - b. El compromiso con el efecto simbólico que conlleva la persecución del delito como un criterio relevante de actuación, y la elaboración y difusión de un discurso público sensible y responsable con esta materia.
 - c. La construcción de una política institucional que promueva la alianza de las fiscalías locales con la comunidad y otros órganos estatales, a fin de desarrollar estrategias conjuntas de combate al delito.
 - d. La construcción de una política institucional que exija a los fiscales regionales ejercer liderazgo regional en estas materias, los haga responsables por resultados y los impulse a rendir cuentas a sus respectivas comunidades regionales.
 - e. La incorporación de la satisfacción de las víctimas como un criterio relevante de actuación y evaluación del trabajo de las fiscalías.

2. En lo referente a la necesidad de cambios en la generación de las autoridades del Ministerio Público, la Comisión estima que es indispensable revisar el procedimiento de nominación de las autoridades de este Ministerio. El Fiscal Nacional debería ser nominado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado adoptado por 2/3 de sus miembros en ejercicio. Asimismo, el Presidente de la República podría solicitar su remoción al Senado, que la tendría que acordar por el mismo quórum.

Sin perjuicio de lo anterior, el Fiscal Nacional debería ser sujeto de acusación constitucional por notable abandono de sus deberes.

Por su parte, los fiscales regionales deberían ser designados por el Fiscal Nacional en un proceso de carácter más técnico, que comprenda una selección mediante

concurso llevado a cabo por el Consejo de Alta Dirección Pública, en función de los requerimientos formulados por el primero.

Además, los fiscales regionales deberían durar en sus cargos 5 años, sin perjuicio que pudieran postular en el proceso de selección para el período siguiente.

Finalmente, aunque la Comisión consideró que la mantención de la estructura básica del Ministerio Público y de los elementos esenciales en los procesos de designación de sus autoridades, son necesarios en el actual estado de implantación de la Reforma, cree que hay razones atendibles para una revisión de mayores alcances que los propuestos: existen muy variadas alternativas que se han formulado, como las que apuntan a que los cargos de Fiscal Nacional y fiscales regionales sean de elección popular, o que el Ministerio Público sea regido por un Consejo al estilo del Banco Central, que debieran ser estudiadas para establecer si resultan más apropiadas ante los desafíos que enfrenta el órgano de persecución criminal y los problemas que se han detectado en su operación.

C. POLICÍA.

El nuevo sistema procesal, y en especial las audiencias judiciales iniciales que él contempla, generan un marco de control mucho más intenso respecto de la actuación policial en comparación con el sistema anterior. En este nuevo marco los requerimientos de formación, incentivos, proactividad y creatividad de los policías, aumentan sustancialmente. Considera la Comisión que la adaptación de las fuerzas policiales a estos estándares se ve restringida por algunos elementos tradicionales de las organizaciones policiales y la consecuencia ha sido que, en algunas situaciones, los agentes policiales tiendan a inhibirse de actuar a pesar de contar facultades para hacerlo.

El liderazgo que el acápite anterior describe para el Ministerio Público en materia de control del delito y la demanda por interacción con el resto de la comunidad en las estrategias de persecución del delito, no encuentra correlato más íntimo que con la necesidad de contar con una policía moderna y eficiente.

En este sentido, y desde el punto de vista de la expectativa pública, el Ministerio Público y la policía conforman una sociedad natural en el aparato de persecución. Las cuentas que se le deben pedir a éste involucran, para efectos públicos, a ambas instituciones.

Las experiencias comparadas confieren a la policía misiones consistentes con lo expuesto para el Ministerio Público: la necesidad de generar una fuerte alianza estratégica con la comunidad local para la denuncia y prueba de los delitos, en la identificación de prioridades, y en el diseño y ejecución de estrategias de prevención poderosamente apoyadas, cuando es el caso, por el poder penal y policial; la necesidad de focalizar las estrategias localmente y de generar rendición de cuentas por resultados mensurables ante la comunidad; la necesidad de coordinar dichas estrategias con el Ministerio Público y poner la gestión policial al servicio de las necesidades de la persecución. Como ya se expuso, el propio sistema acusatorio impone nuevas exigencias en términos de estándares de calidad del trabajo profesional y preparación de la policía, de múltiples maneras.

La Comisión desea expresar en primer término que tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones, en sus procesos de modernización institucional, han hecho esfuerzos importantes en este sentido. Más allá de los resultados obtenidos, se trata de méritos que deben ser destacados y su profundización, estimulada.

El nuevo sistema penal coincide con un proceso de cambio en las policías. Se hace necesario que esas modernizaciones internas sean funcionales a las exigencias de la reforma en áreas especialmente sensibles para su éxito, como la que representa la necesidad de una vinculación más estrecha con los requerimientos locales, lo que requiere grados mayores de descentralización y control ciudadano y creciente profesionalización.

Asimismo - y atendido que toda la experiencia, tanto nacional como comparada, muestra que pocos factores tienen tanto peso específico en el éxito del sistema de justicia penal, como el trabajo de la policía- la Comisión estima que las nuevas demandas al trabajo policial, ya enunciadas, imponen desafíos de enorme envergadura a estas instituciones, cuya atención pronta y profunda no puede ser demorada.

A continuación enunciamos los que, en opinión de la Comisión, constituyen los principales problemas de las instituciones policiales:

1. Dinamismo e iniciativa

Es conocida la existencia de una gran variedad de métodos de trabajo policial, estrategias de intervención del delito, formas de obtener prueba para el proceso, técnicas de interrogatorio a las personas, y demás aspectos del trabajo policial, que amplían masivamente la eficacia policial y cuyo desarrollo reposa poderosamente en la innovación, el ingenio y la creatividad de los policías; no en la ley ni en las instrucciones generales de los mandos centrales, sino en la capacidad de los policías operativos para desarrollar métodos de trabajo adecuados para los casos concretos que conocen. Perfeccionar dichos métodos, sofisticarlos, dinamizarlos, adaptarlos, compartirlos y hacerlos evolucionar en el tiempo es una exigencia ineludible.

La viabilidad jurídica de llevar adelante los desarrollos policiales en la persecución penal es una cuestión bastante dinámica, que en la mayoría de los casos depende - y el sistema así lo desea- de la argumentación jurídica en torno al caso concreto en los tribunales; se trata éste exactamente del tema ya planteado a propósito del Ministerio Público: mientras en un extremo hay cosas claramente permitidas a la policía y en el otro hay cosas que la policía claramente no puede hacer, en el medio hay una enorme zona gris cuyo alcance específico sólo puede fijarse a través de la defensa argumentativa del caso concreto.

Esta no es una carencia legal sino un efecto inevitable de todo sistema jurídico que deseando ponderar el interés por los derechos de las personas y el interés por la eficacia en la persecución, exige el aporte creativo del operador para construir los estándares generales que reclama la solución del caso concreto.

Un sistema de persecución eficaz requiere policías en la calle que puedan generar, imaginativamente, mejores estrategias de operación en todos los niveles; que puedan evaluar la situación concreta e ingeniar modos que satisfagan las exigencias legales o constitucionales.

Lo que se observa en las policías chilenas, en cambio, es que por una serie de razones que cada institución debería revisar internamente –tradiciones instaladas, burocratización, sistemas disciplinarios y jerárquicos demasiado rígidos- la formación del policía común, tiende a la generación de funcionarios con poca creatividad, que se inhiben injustificadamente ante la duda. Esta actitud se observa en muchos ejemplos concretos, algunos recogidos en las evaluaciones de la reforma realizadas y que la Comisión ha tenido especialmente en vista. Así, en el nuevo sistema se han encontrado, muchas veces, policías paralizados o inhibidos y procedimientos policiales frustrados, en casos en los que, en la lógica del propio Código nuevo, los policías estarían claramente facultados, o bien habría amplia base para defender la intervención policial, o bien sería fácil concebir métodos alternativos que sí cumplirían con las exigencias y valores del nuevo sistema.

Es opinión de la Comisión, que esta faceta de la cultura institucional de las policías en Chile, representa un obstáculo para el mejoramiento de la eficacia policial, particularmente en el entorno del nuevo sistema. En adición a eso, la ineficacia que se genera produce problemas de legitimidad del sistema en su conjunto ante la opinión pública, tanto cuando los policías dejan, indebidamente, de responder a la demanda de las víctimas, como cuando - como se ha visto en innumerables ocasiones- les explican su inactividad atribuyéndola a supuestas limitaciones impuestas por el nuevo sistema.

2. Capacitación

El escenario recién descrito impone fuertes necesidades de capacitación a los diversos estamentos policiales. Se trata de un punto respecto del cual ambas policías han mostrado clara conciencia en los últimos años, y en los que han realizado esfuerzos importantes.

Sin embargo, la Comisión advierte que las policías tienden a creer que la mayor profesionalización que impone el nuevo proceso, sólo tiene que ver con mejorar las técnicas de investigación, o bien con conocer las normas legales. En cuanto a la investigación, ésta es sólo una de las destrezas policiales y, aunque desde luego hay que preocuparse por ella, no parece que hoy constituya el problema más grueso. El inconveniente más urgente en la actualidad se identifica con lo que se describía en el punto anterior, con la necesidad de capacitar policías seguros de sus facultades en la calle y creativos en la respuesta policial concreta. Esta seguridad y creatividad deben lograrse a través de la aplicación dinámica e innovadora de las normas para la maximización de sus facultades, sumado al respaldo institucional de que, no mediando mala fe o grave negligencia, los costos de aprendizaje no van a ser penalizados. La capacitación debe transmitir a los policías un perfil de rol activo, hacerlos comprender el sistema y sus facultades actuales y potenciales, y, en definitiva, convertirlos en operadores efectivos de procedimientos que respondan a las necesidades reales. Esto vincula fuertemente los temas de capacitación, con dos puntos tratados más adelante, a saber, la reingeniería de los procedimientos operativos y la interacción profunda con el Ministerio Público.

3. Coordinación e integración institucional

Existe la necesidad de generar instancias de coordinación formales con otros organismos involucrados en el sistema de justicia criminal, especial y principalmente con el Ministerio Público. Lo anterior, de manera de alinear los esfuerzos realizados, evitar la duplicidad de trabajo, todo con el objeto de obtener procesos de trabajo más eficaces y eficientes.

La relación de policías y fiscales debe ser institucional y no puede estar basada en términos puramente personales. La institucionalización de esta relación, debe delimitar un marco de responsabilidades específicas a cada uno de estos órganos. En este sentido, la Comisión ha conocido de experiencias de coordinaciones muy valiosas en las Regiones en que la reforma está marcha. Así, por ejemplo, varias fiscalías han acordado con la policía un modelo de parte policial que recoge las necesidades de información de los fiscales, y que por lo tanto es asumido por éstos como la denuncia misma, sin reingresar la información o,

eventualmente, sin volver a citar a la víctima. Este tipo de coordinaciones debe ser extendido cuanto sea posible.

También se hace preciso estar atento a las necesidades de coordinación con otros actores, como Gendarmería, buscar espacios de trabajo conjunto y generar procedimientos que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de cada uno.

Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes:

1. Las policías deben someter sus procedimientos operativos a una completa reingeniería para adecuarlos a las exigencias del nuevo sistema procesal.
2. Intensificar la capacitación en la reforma, desarrollando para ello programas dirigidos especialmente a los agentes operativos en terreno, para dotarlos de conocimientos y habilidades que le permita intervenir en las situaciones concretas en que están llamados a actuar, en coherencia con el nuevo marco jurídico.
3. Fomentar el desarrollo de instancias de coordinación con el Ministerio Público en todos los niveles, tanto en actividades de planificación, capacitación como especialmente en las propiamente operativas. Tal coordinación exige grados mayores de descentralización de las policías para que pueda llevarse a la práctica en el nivel local.
4. Fortalecer las facultades policiales en ciertas áreas de la forma como se propone en el capítulo sobre propuestas de reformas legales.

III. TRIBUNALES DE LA REFORMA

La reforma procesal penal chilena implicó sumar, en un sólo proceso de cambio, dos líneas de transformación igualmente radicales e importantes que, en la experiencia de otros países de la región, no han operado coordinadamente. Nos referimos, por una parte, a la reforma propiamente jurídica que cambió el sistema inquisitivo por uno acusatorio - lo que significó, entre otros cambios, relevar a los jueces de las labores de investigación penal- y, por la otra, a la reforma a la gestión de las instituciones del sistema - que en los tribunales se tradujo, paradigmáticamente, en la creación de juzgados pluripersonales y en la profesionalización de su administración.

En cuanto a la reforma procesal propiamente tal, cabe decir que, en general, los jueces se han constituido en actores que han asimilado con mucha rapidez el nuevo sistema. Llevan a efecto las audiencias orales con creciente eficacia y en ellas ejercen las funciones de control y decisión de manera consistente con los principios del debido proceso y con los objetivos de transparencia que la reforma pretendió introducir. Para alcanzar estos logros ha sido fundamental la capacitación desarrollada por la Academia Judicial, así como también la actitud comprometida y flexible de la mayoría de los jueces.

En todo caso, los logros alcanzados no parecen estar plenamente consolidados y así como hay avances importantes, también se experimentan retrocesos que generan preocupación. Una cierta tendencia hacia el formalismo vuelve a tener manifestaciones contrarias al espíritu de la reforma. Hay variados ejemplos de ello, como la exigencia a los fiscales para que estructuren sus carpetas de forma similar a un antiguo expediente judicial; o interpretaciones desafortunadas en el juicio oral, que sólo le permiten al imputado declarar al inicio de la audiencia; o la errada idea que los policías y peritos que comparecen al juicio deben permanecer a disposición del tribunal durante todo el juicio, aún después de haber prestado su declaración, lo que les impide el cumplimiento de sus funciones profesionales e importa un grave dispendio de recursos. Se trata, en general, de exigencias que rigidizan las reglas del proceso y los métodos de trabajo, demandando la realización mecánica de una serie de actos rituales con prescindencia de sus objetivos, con lo que se perjudica el dinamismo del trabajo tanto del tribunal como de las partes y la calidad del debate

Últimamente, se ha suscitado controversia por decisiones judiciales que, en base a principios generales de garantía, han impuesto limitaciones a la publicidad de las actuaciones, impidiendo o prohibiendo la difusión de identidades o circunstancias de los hechos objeto de investigaciones.

La Comisión desea dejar constancia de su opinión, en el sentido que la publicidad es un valor institucional del conjunto del sistema procesal penal, directamente vinculado con la garantía constitucional de la libertad de expresión, lo que impone a todos los operadores de este sistema y, en especial a los jueces, velar por su observancia, con particular interés. Sobre este tema en particular los señores Rafael Blanco, Carlos Frontaura y Axel Buchheister desean dejar constancia que no suscriben esta opinión, toda vez que consideran que no fue analizado con la suficiente profundidad por la Comisión. Por su parte, estiman que no cuentan con antecedentes suficientes para emitir una opinión fundada, ni para

afirmar que ésta sea una práctica extendida en el Poder Judicial. Por último, desean agregar, que son partidarios de una máxima publicidad en todas las audiencias judiciales, ya que éste es requisito indispensable para el control de los actores y para la transparencia del sistema, publicidad que estiman que ha sido la práctica habitual que ha presentado el sistema de justicia criminal.

En cuanto a la gestión de los tribunales, si bien hasta el momento no existen situaciones críticas, dado que la reforma sólo ha estado funcionando en Regiones sin una elevada carga de trabajo y aún en éstas todavía no está en pleno funcionamiento, se presentan situaciones que pueden convertirse, en el futuro, en problemas serios para el funcionamiento del nuevo sistema. Las situaciones a que nos referimos provienen, por una parte, de la insuficiente difusión, entre sus actores, del modelo de gestión de la reforma, así como de ciertas deficiencias en su concepción, en la práctica, el nuevo modelo de gestión sólo ha sido aplicado en forma parcial y dispareja.

La aplicación ha sido parcial, porque sus objetivos centrales no han sido logrados. Siendo éstos que las decisiones puramente administrativas en los tribunales, fueran tomadas por los profesionales en gestión, contratados especialmente al efecto y siguiendo criterios técnicos, en la realidad, muchas de ellas siguen siendo adoptadas por los jueces, a veces sólo oyendo el parecer de los administradores, pero otras veces, en contra de su juicio técnico.

El tiempo de los jueces, que constituye el recurso más importante a ser administrado en un tribunal, ha quedado fuera del ámbito de la gestión de los administradores, porque son los mismos jueces los que determinan su propia agenda de trabajo, cuestión que acarrea múltiples ineficiencias y repercute en la celeridad en el tratamiento de los casos.

No ayuda a esta mejor administración, la existencia de un Juez Presidente con facultades poco claras ni la de una instancia de relación interna entre los jueces cual es el “Comité de Jueces”, dotado de excesivas atribuciones y cuyo diseño no favorece la gestión técnica del administrador.

Ha sido, por otra parte, dispareja, producto que el sistema ha mostrado sólo en determinados lugares una capacidad importante de evolución, aprendiendo de sus errores y desarrollando mejores prácticas para una más adecuada gestión, las que deberían asumirse en forma generalizada, toda vez que su conveniencia exigiría hoy en día su masificación.

Finalmente, otro problema relevante, dice relación con las disparidades de carga de trabajo existentes entre los diversos tipos de tribunales, lo que ha llevado a que en algunos de ellos el nivel de esfuerzo deba ser importante mientras otros asumen un trabajo mínimo.

Por otra parte, si estas reformas cambios han demandado importantes inversiones públicas y un alza en los costos de operación de la justicia criminal, se debe precisamente a los cambios organizativos y de gestión (nueva infraestructura, nuevos cargos profesionales, etc.), es preciso demostrar a la sociedad su rentabilidad.

Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes:

1. Profundizar la capacitación permanente del personal judicial para permitirle superar los problemas de formalismo y rigidización señalados.
2. Introducir las reformas legales que se proponen en este texto, las cuales tienen por objetivo potenciar la figura del administrador de tribunales entre otras mejoras a la gestión judicial. Estas propuestas corresponden a una adaptación de las que se contenían en el proyecto de fusión de tribunales que se encuentra en poder del Ministerio de Justicia.
3. Si bien la Comisión no es partidaria de perseverar con la idea de fusionar los tribunales de garantía con los de juicio oral, sí considera necesario estudiar la supresión de los tribunales de juicio oral de aquellas localidades donde no existe ni existirá, al menos en el mediano plazo, un flujo suficiente de asuntos que justifique su establecimiento o mantención. También recomienda analizar alternativas para evitar la duplicidad de funciones administrativas que ciertos funcionarios deben asumir en tribunales orales y de garantía que comparten un mismo espacio físico.

IV. DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA

La Comisión considera que, en torno la Defensoría Penal Pública, no aparecen inconvenientes que pudieran estar constituyendo hoy un obstáculo para el buen funcionamiento de la reforma procesal penal. Sin embargo, ha concluido que esta Defensoría presenta ciertos problemas de gestión que pueden incidir en el logro de sus objetivos, lo que indudablemente tendrá efectos en los resultados que se esperan en el largo plazo de la Reforma. Tales dicen relación con la cobertura del servicio de defensa penal pública, la calidad de la defensa y con las licitaciones para la prestación de servicios privados de defensa judicial.

Extensión de la cobertura.

La Defensoría Pública ofrece una cobertura generalizada que incluye todo tipo de infracciones penales, aún las de menor relevancia. Dar cumplimiento a esta oferta, a futuro, nos debiera conducir a una demanda inabordable de recursos o a un deterioro de la calidad de los servicios. La mayoría de los países desarrollados concentra la asistencia letrada pagada por el Estado en los delitos de cierta importancia, excluyendo segmentos que, en Chile, constituirían faltas. Ésta es la forma adecuada para que los recursos fiscales destinados a estos efectos, que siempre van a ser restringidos, puedan concentrarse en los casos de mayor relevancia, aumentando las posibilidades de tener una defensa de mejor calidad.

Calidad de la defensa.

Estima la Comisión que la calidad de la defensa de los imputados puede ser mejorada mediante un mayor aporte creativo e innovador que eleve el nivel del debate y las exigencias de la investigación y el enjuiciamiento criminales.

En tal sentido, se considera necesario que la Defensoría promueva efectivamente, cada vez que sea procedente, una defensa activa, fundada en averiguaciones autónomas y en la producción de pruebas alternativas que apunten a desvirtuar por completo la tesis acusadora, o a sostener una diferente, identificada con la demostración de la inocencia del imputado.

La Comisión tiene la convicción que la defensa negativa, esto es, la sola negación de las pruebas de cargo o de los hechos amparada en la presunción de inocencia, es una estrategia posible y aun recomendable en ciertos casos, pero no es la única ni la que debe imperar en la generalidad de ellos.

Licitaciones.

El sistema concebido en Chile para otorgar asistencia letrada en los procesos penales es innovador en términos comparados y está en estos momentos en una fase muy preliminar de puesta en marcha en el país. Ello exige una muy especial atención y monitoreo sobre sus resultados, atendiendo lo dificultoso que es controlar la calidad de la prestación de este tipo

de servicios. Especialmente, porque a la fecha, el proceso de licitaciones muestra algunos aspectos preocupantes.

En efecto, las cifras disponibles demuestran que los llamados a licitación sólo han sido capaces de cubrir, aproximadamente, un 70% - como promedio- de los servicios demandados. De esta forma, ha existido un nivel de fracaso que es necesario revertir, para lo cual es menester diagnosticar apropiadamente las causas de este bajo interés en ofrecer servicios, en los términos establecidos en las bases de licitación.

La Comisión cree, en principio, que, una razón sería la prohibición contenida en las bases que los adjudicados participen en otras defensas penales en todo el territorio nacional. Teniendo presente que en la mayoría de los casos, estos servicios están llamados a constituir un ingreso marginal de los interesados, esa limitación es un desincentivo importante a participar en las licitaciones. Por ello, el impedimento debiera restringirse a la respectiva Región.

Por otra parte, en la V Región una porción relevante de las licitaciones fue adjudicada a la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso. Estas corporaciones, dependientes del Ministerio de Justicia, se financian con aportes tanto fiscales como municipales, produciéndose una acumulación de subsidios que permiten operar a costos bajo el nivel de equilibrio económico. Se puede configurar, entonces, una situación de competencia desleal con profesionales privados, que probablemente tiene estrecha relación con la falta de interesados en las licitaciones. Lo anterior, sin perjuicio del reproche de constitucionalidad que se pudiere formular a la actividad que realizarán estos órganos estatales en ámbitos de directa competencia con los del sector privado

Si más adelante el fenómeno se llegase a repetir en la Región Metropolitana, estaríamos frente a una situación preocupante.

V. INSTALACIÓN DE LA REFORMA EN LA REGIÓN METROPOLITANA

La Región Metropolitana concentra aproximadamente el 40% de la población del país y el 47% de las causas penales. En consecuencia, los requerimientos en materia de recursos, personal e infraestructura, entre otros, representan la mayor magnitud y complejidad del proceso de instalación de la reforma en el país.

Fueron, precisamente, los desafíos que importa esta Región, los que motivaron el aplazamiento en seis meses de la entrada en vigencia de la reforma. Tal como se planteó en la propuesta de postergación, el aplazamiento permitiría contar con un plazo adicional de 18 meses para abordar dichos desafíos.

A continuación se exponen lo que a juicio de esta Comisión son los principales aspectos a tener en cuenta en la instalación en la Región Metropolitana.

1. Infraestructura

En el caso de la Región Metropolitana, el Ministerio de Justicia resolvió concentrar aproximadamente el 80% de las causas en el Centro de Justicia de Santiago. Si bien lo deseable hubiese sido desconcentrar este volumen de casos y, en la actualidad, ya no es viable cambiar esta decisión, la Comisión desea dejar testimonio de su inquietud ante la solución adoptada. Corresponde entonces poner la mayor atención al cumplimiento de los plazos programados y a las características estructurales que ofrecerá el Centro de Justicia de Santiago.

En opinión de la Comisión es importante destacar que, de acuerdo al calendario de actividades actualmente vigente, el Centro de Justicia de Santiago no habría estado listo para la fecha original, diciembre de 2004. Según este calendario, para poder entrar en operaciones en la fecha prevista - junio de 2005 - el Centro de Justicia de Santiago debería comenzar a ser construido, impostergablemente, en el mes de junio de 2004, de modo que la primera y la segunda fase estén disponibles los meses de febrero y agosto de 2005, respectivamente. Ello permitiría contar con algunos meses para su habilitación por parte de cada una de las instituciones. Este plazo es considerado estrecho, en el sentido de no presentar holguras en el caso de probables imprevistos.

Se considera que cualquier retraso en la construcción del Centro de Justicia de Santiago será de la mayor gravedad. Puesto que una nueva postergación de la reforma en la Región Metropolitana sería inaceptable, es imprescindible monitorear el avance del proyecto del Centro de Justicia de Santiago, de modo de preparar planes de contingencia en el caso de observarse retrasos.

Llama la atención el diseño del Centro que, de acuerdo a la información proporcionada a esta Comisión por el Ministerio de Justicia, contempla la asignación de una sala, a cada juez de garantía. Esta proporción no es necesaria, en absoluto, e incluso puede ser

considerada contraproducente⁷. En consecuencia, se recomienda no habilitar todas las salas, o destinar esos espacios a usos alternativos.

Asociado a lo anterior, el correcto funcionamiento del Centro, comprende complejidades operacionales que hacen recomendable contar con un modelo de gestión, tanto en los aspectos de mantenimiento y operaciones rutinarias como en materia de coordinación interinstitucional. En este sentido, existe la necesidad de establecer responsabilidades y criterios de coordinación y funcionamiento que impida conflictos posteriores.

Finalmente, la Comisión reitera su especial preocupación por la disposición oportuna de la restante infraestructura judicial definitiva en la Región Metropolitana, entendiendo que si bien, en teoría, ella podría ser reemplazada, temporalmente, con infraestructura provisoria, el número de construcciones requeridas hace prácticamente imposible su adecuada sustitución.

2. Perfeccionamiento y traspaso de experiencias del sistema

Cabe recordar que el diseño de instalación gradual por Regiones, dejando para el final las de mayor tamaño y complejidad, fue establecido precisamente para aprovechar el aprendizaje del funcionamiento del nuevo sistema en las Regiones previas. A la fecha de entrada en vigencia en la Región Metropolitana, el nuevo sistema habrá estado en funcionamiento por un período de cuatro años y medio, plazo más que suficiente para generar y capturar los aprendizajes del sistema.

No obstante lo anterior, a la fecha se observa un importante déficit en actividades específicas que permitan aprovechar dicho aprendizaje. En este sentido, es necesario identificar y reproducir las mejores prácticas del sistema, a través de procesos sistemáticos que permitan ser transferidos y adoptados con la mayor celeridad. En esta misma línea, es recomendable realizar traslados de personal especializado con experiencia en Regiones con reforma en cada una de las instituciones del sistema.

La responsabilidad de realizar este traspaso es tanto de cada una de las instituciones en particular en cuanto a las actividades que le son propias, como de las instituciones en su conjunto, en todo aquello que requiere de la coordinación entre las partes.

⁷ La experiencia en regiones ha mostrado que uno de los factores que estimula la generación de modos más eficientes de gestión del flujo de audiencias en los tribunales es, precisamente, la necesidad de maximizar la utilización de las salas de audiencias; esta experiencia muestra, igualmente, que el debido trabajo judicial, sólo demanda parte del espacio disponible, de manera que una sala de tribunal por juez, deja amplia infraestructura subutilizada. Adicionalmente, la disponibilidad exclusiva de una sala de tribunal por juez favorece la asignación de personal directa a cada juez y genera la idea de que es el propio juez el que administra su agenda y su tiempo, lógicas organizacionales que la profesionalización de la administración de los tribunales busca abandonar, en beneficio de una eficiente administración de justicia.

3. Instituciones auxiliares

Los requerimientos de la reforma sobre organismos auxiliares de la justicia, especialmente ambas policías y el Servicio Médico Legal, son cuantiosos. El funcionamiento en las ocho Regiones en que actualmente opera el nuevo sistema ya ha dejado en evidencia falencias y debilidades. La puesta en marcha de la reforma en la Región Metropolitana, considerando que ya lo estará en todo el resto del país, representa un riesgo grave de sobrecarga del sistema si no se toman medidas para prevenir y mitigar dichas debilidades.

Se requiere de un importante fortalecimiento de las instituciones auxiliares en materia de recursos, personal, infraestructura y tecnología. Los ahorros transitorios derivados de la postergación de la Reforma en la Región Metropolitana permitirían disponer de recursos para fortalecer las capacidades de las policías y del Servicio Médico Legal en un monto superior a los diez mil millones de pesos anuales, los que deberían ser invertidos en materias directamente relacionadas con la Reforma. Si bien en el contexto del presupuesto global de estas instituciones dicha cifra es más bien baja, sí resulta relevante si se refiere a recursos frescos destinados íntegramente al proceso de preparación y puesta en marcha, especialmente en las instituciones de menor tamaño relativo.

En el caso de las policías, y como lo hemos ya señalado, además de los recursos y eventuales cambios legales, se requiere de un intenso proceso de capacitación y ajuste operativo que permita satisfacer las exigencias de la Reforma. Por ejemplo, son más de 10 mil los funcionarios policiales que necesitan de una capacitación y entrenamiento específico, tanto teórica como práctica

En el caso del Servicio Médico Legal no sólo se requiere de recursos y ajustes operativos; por el contrario, esta institución debe experimentar una profunda reestructuración. El solo hecho de incrementar los recursos no permitirá elevar la eficiencia a los niveles que la reforma demanda.

4. Difusión y educación

Un aspecto central para el éxito de la Reforma es que la ciudadanía conozca las características y alcances del nuevo sistema, así como la naturaleza y forma de ejercer sus derechos.

Considerando que en la Región Metropolitana se concentra aproximadamente el 40% de la población, en primer lugar es necesario incrementar la cobertura, profundidad e intensidad de los esfuerzos de difusión y educación al público en general.

En segundo lugar, es necesario considerar que en la Región Metropolitana se concentra una alta proporción de líderes de opinión y medios de comunicación de cobertura nacional, por lo cual las opiniones y publicaciones que se hagan, relativas a la instalación de la reforma en la región, tendrá repercusiones nacionales. En este sentido, es necesario redoblar los esfuerzos tendientes a capacitar e informar adecuadamente a estos grupos objetivo, con un nivel de profundidad y elaboración superior al de los demás segmentos de la población.

Finalmente, es necesario destacar la necesidad de evitar problemas de creación de expectativas exageradas, especialmente aquellas que relacionan la reforma con la delincuencia. En un contexto eleccionario y donde muy probablemente existirá más de un caso de alta conmoción pública, un inadecuado manejo comunicacional de la reforma puede comprometerla perjudicialmente.

5. Conducción, coordinación y seguimiento

Atendida la magnitud y complejidad del proceso de instalación y puesta en marcha de la reforma en la Región Metropolitana, es necesario reforzar la conducción y coordinación del proceso.

Para estos efectos se recomienda:

- Que se determine con toda precisión y públicamente, el calendario de actividades que es necesario verificar para que la reforma entre cabalmente en vigencia en la Región;
- Que se precisen, actualicen y difundan, públicamente, las obligaciones y funciones que cada institución deben cumplir para la efectiva puesta en marcha de la reforma;
- Que el Ministerio de Justicia asuma una vigorosa conducción del proceso de ejecución de las obras de infraestructura que son de responsabilidad directa del Ejecutivo y que ofrezca su colaboración y asesoría a las instituciones autónomas, en la adquisición, construcción y alhajamiento de las edificaciones propias;
- Que cada institución se comprometa a rendir una cuenta pública y periódica del avance de sus actividades de instalación en la Región;
- Que se establezca una instancia de coordinación interinstitucional regional, bajo la supervisión de la comisión nacional y de este modo evitar que la preocupación por la instalación en la Región Metropolitana desplace la debida atención a la realidad de las demás Regiones dentro del trabajo de la Comisión..

VI. MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGUIMIENTO Y DIFUSIÓN DE LA REFORMA

Responsabilidad en el funcionamiento adecuado de las instituciones.

Innecesario parece recordar que la Constitución Política y las Leyes confían al Ejecutivo una responsabilidad primaria de Gobierno y Administración que importa procurar y, en definitiva, obtener, un funcionamiento adecuado de las instituciones: es tarea del Gobierno que los resultados tenidos en vista por el Legislador y, al final, por la comunidad nacional, al establecer las normativas, se alcancen efectivamente.

Se trata de un papel arduo, muchas veces incomprendido, que supone la complejísima función de invitar a caminar en sentidos determinados a órganos y poderes comprensiblemente celosos de sus propias autonomías y que obedecen a lógicas propias, no siempre coincidentes, por lo que se trata de resultados que sólo se obtienen, ejerciendo un ascendiente que brinda el reconocimiento intelectual y profesional indiscutido. Obsta también al rápido logro de éxitos, la falta de más y mejores medios de difusión de las ideas, lo que contrasta con la abrumadora oferta de información distorsionadora que, a diario, se encuentra en algunos importantes medios nacionales.

No puede dejar de reiterarse, como se hace en este documento, que no es justo ni adecuado atribuir a la nueva normativa procesal penal, un incremento en tasas de criminalidad – efecto empíricamente no demostrado, según se ha explicado – pero si en el país, tal incremento se hubiere efectivamente producido, como ocurre en la sociedad contemporánea actual, no por nada, conocida hoy como la sociedad del riesgo, habrá que convenir en que sus causas son múltiples y que deben abordarse desde diferentes perspectivas. En otras palabras se requieren políticas públicas gubernamentales de prevención, imaginativas, llevadas a cabo con tesón y que despierten entusiasmo y comprensión social, única forma bajo la cual la comunidad se integrará a su ejecución. Se necesita además, insistir en la modernización del Estado y de sus órganos judiciales, persecutores y auxiliares, reclamando, con energía, la aplicación de los recursos financieros necesarios.

En esta labor, empero, resulta tan trascendente la capacidad propositiva, que se traduce en la generación de proyectos de leyes o de iniciativas de ejecución material, como la capacidad analítica y de percepción, que importa el analizar y determinar si los resultados perseguidos se están obteniendo, para fomentar su producción pero también, para establecer las razones por las cuales dichos logros no se alcanzan y generar las respuestas adecuadas.

Tal función compete – en opinión de la Comisión - principalmente al Ministerio de Justicia, sea asumiendo un rol razonablemente protagónico, en la Comisión de Coordinación Interinstitucional a que más adelante se alude, sea instando porque otros Ministerios y/u órganos de la Administración cumplan con las tareas que en este campo se les demandan.

Por otra parte, frente a lo que constituyen elementos subjetivos de apreciación – sensaciones de inseguridad, de impunidad y semejantes – que como ha quedado de

manifiesto, se expresan incluso entre quienes cumplen altas funciones de representación ciudadana, es imprescindible desarrollar labores de información, y educación, fomentando no sólo el conocimiento de normativas sino, básicamente, enfatizando en los valores que constituyen el norte orientador del nuevo sistema procesal penal. No se escapa que tal actividad impone, en numerosas ocasiones, el asumir posturas ingratas y, ciertamente, impopulares, pero ha quedado en notable evidencia, la falta de un discurso público, vigoroso y convincente que, a partir de posturas de cordura y racionalidad, salga al debate nacional, asumiendo la defensa de los referidos valores y mostrando los resultados del sistema, llamando a un actuar responsable a los diferentes operadores del mundo político, social y medial. Nos parece que éste constituye, también, un ineludible rol del Ministerio de Justicia, precariamente cumplido hasta la fecha.

Estima la Comisión, que la experiencia de los años de vigencia de la reforma, demuestra que el Ministerio de Justicia ha limitado su papel sólo a funciones de coordinación y a la ejecución de ineludibles tareas que el modelo le había impuesto, advirtiéndose, en cambio, amplísimos ámbitos, en los que cabía esperar agresivos e imaginativos nuevos esfuerzos ministeriales que no se han verificado.

La reforma procesal penal es el resultado de una muy destacable comunión de sectores públicos y la sociedad civil; descansó ella, además, en grandes consensos políticos, pero no puede negarse que, al final, su materialización se debió a un Ministerio de Justicia que asumió la tarea con conciencia de llevar a cabo la más importante transformación del Estado verificada durante el siglo XX en su sector. La Comisión estima imprescindible que tal Ministerio no dé la tarea por cumplida y que constituya – como lo fue - una inagotable fuente de iniciativas y proyectos que aún resta por elaborar y aprobar, generando, en esa actividad, dinámicas de participación y articulación, que vuelvan a motivar a quienes, como universidades, académicos, abogados, jueces y, en general quienes integrando la sociedad civil, constituyen el centro de la reflexión académica, profesional y jurídica, han acompañado al proceso, desde sus inicios.

Es de responsabilidad inexcusable del Ministerio de Justicia, en suma, la incorporación y mantención en la atención de las tareas propias de ese Ministerio, de operadores del más alto nivel profesional, que unan a su versación, dotes de liderazgo y ascendencia intelectual, como para constituirse en referentes que merezcan la consideración de los diferentes actores del sistema.

Coordinación interinstitucional y utilización de la experiencia acumulada.

Uno de los objetivos de la implementación gradual del nuevo sistema de justicia criminal fue que, por tratarse de un cambio normativo e institucional de gran envergadura, las nuevas regiones que fueran incorporándose al nuevo sistema pudieran aprovecharse de la experiencia acumulada en las antiguas y que, al mismo tiempo, pudieran hacerse las correcciones y ajustes que esa misma experiencia fuere mostrando como necesarias.

Con el expreso propósito de que las instituciones del sector se hicieren mancomunadamente cargo de esa tarea, fue creada la Comisión de Coordinación Interinstitucional, que reúne a

la Corte Suprema, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y al Colegio de Abogados, bajo la presidencia del Ministro de Justicia. Sin embargo, hasta la fecha esa Comisión no ha hecho público ningún estudio de evaluación que de cuenta de los éxitos y problemas experimentados por la reforma, ni menos de los planes o programas que haya elaborado para enfrentarlos. Hoy sólo se conoce la iniciativa -pues los textos no son públicos- de elaborar una metodología de indicadores de seguimiento de la reforma y la decisión de iniciar, en una fecha indeterminada, un plan piloto para ponerlos en práctica.

Si bien esa Comisión generó un primer “Anuario Estadístico Interinstitucional. Reforma Procesal Penal 2003”, que reúne información generada por las diversas instituciones, lo cierto que ésta es aún muy general y presenta problemas importantes de homologabilidad. En general, hoy es posible afirmar que las instituciones están produciendo y entregando sustancialmente más información que en el sistema antiguo, pero al mismo tiempo, debe sostenerse que ella aún es insuficiente en términos de cantidad y calidad, en función de lo que el sistema está en condiciones de entregar con los recursos de que ha sido dotado, particularmente en los tribunales.

Adicionalmente, ni esa Comisión, ni tampoco las propias instituciones individualmente consideradas, han desarrollado planes sistemáticos para trasladar la experiencia acumulada a las regiones que se han ido incorporando en las sucesivas etapas de la Reforma. Sólo por la vía de las opciones personales de operadores del sistema que han postulado a cargos en las regiones de las nuevas etapas ello, en los hechos, en parte ha sucedido.

Probablemente los escasos resultados de la coordinación interinstitucional se deban, por una parte, a que nunca se constituyó la Secretaría Ejecutiva que la ley preveía para ella, rol que hasta la fecha ha venido desempeñando la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia, con los inconvenientes de que no se trata de un equipo profesional mixto en cuanto a su procedencia, que era la idea original al proponerse que las diversas instituciones aportaran a sus expertos, y de que no tiene suficiente fuerza política para lograr sus cometidos. La otra razón es posible encontrarla en que la Comisión sólo se constituyó a nivel centralizado, con las cabezas de las instituciones y no a nivel regional, donde podría haber alcanzado un perfil más operativo con mayor cercanía a los problemas reales que se deben afrontar.

Otra de las tareas que debió haberse enfrentado en forma coordinada por las diversas instituciones, es la difusión del nuevo sistema procesal penal entre la comunidad. Los estudios practicados a la fecha dan cuenta que éste es un desafío pendiente. En buena medida, las críticas que hoy en día se escuchan a nivel de base respecto a la reforma provienen del desconocimiento sobre la misma, lo que se comprueba al comparar las percepciones de quienes han tenido contacto con el nuevo sistema con quienes han carecido de él. Consistentemente, los primeros tienen una mucha mejor impresión de la reforma. Esta sola circunstancia refuerza la necesidad de profundizar las actividades de difusión, entendiendo que la confianza y colaboración de la ciudadanía es vital para un sistema oral que descansa para su éxito en una activa participación de víctimas y testigos.

En este sentido, la Comisión considera que debe ponerse en ejecución una campaña pública esencialmente informativa, de calidad profesional y técnica, que forme en torno a las nuevas instituciones y los roles de sus operadores, que esté desprovista de toda connotación propagandística y que no genere expectativas simplistas ni deformadoras.

Propuestas específicas para superar los problemas más relevantes:

1. Instar a la Comisión de Coordinación Interinstitucional a que practique las evaluaciones para las que fue creada, así como para que haga públicas las fechas en que se llevarán a efecto y, en su oportunidad, sus resultados y las metodologías empleadas.
2. Recomendar la creación de Comisiones Regionales de Coordinación Institucional integradas por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público y Policías. La Comisión estima que para ello no se requeriría de la dictación de normas legales, pero recomienda al Ministerio de Justicia elaborar un proyecto en tal sentido si ello se torna indispensable para su materialización.
3. La Comisión estima de la máxima importancia que las instituciones del sistema, particularmente el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública, continúen entregando información pública sobre el funcionamiento de cada una de ellas y que profundicen sus acciones en tal sentido. Recomienda que la Comisión de Coordinación Interinstitucional realice esfuerzos más intensos para entregar información homologada sobre el funcionamiento global del sistema. Con este mismo fin, tal Comisión debiera realizar acciones concretas para lograr la integración de los sistemas informáticos de las instituciones que la conforman.
4. Dado el reducido tiempo que resta a la Comisión de Coordinación Interinstitucional hoy no parece plausible la creación de la Secretaría Ejecutiva que la ley preveía. Por ello y por la función política que le es propia al Ministerio de Justicia, tal como en este documento se ha dejado constancia, resulta indispensable que sea esa cartera quien siga asumiendo los roles que competen a esa Secretaría. Para que ello sea efectivo, se requiere reconfigurar su Unidad Coordinadora de manera muy diferente a la actual, con un grado mayor de facultades y con un distinto perfil, político y técnico.
5. Formular un plan de trabajo, impulsado por el Ministerio de Justicia, que tenga por objetivo asegurar que la población acceda a ciertos contenidos mínimos del nuevo proceso penal, como por ejemplo, la identificación de los distintos actores, con roles y responsabilidades dentro del sistema, y los derechos básicos de imputados, víctimas y testigos. Para este efecto, se debieran replicar las experiencias de convenios con ONGs, empresas privadas y prensa local, continuar e intensificar la elaboración de material informativo y la coordinación con instituciones públicas para realizar la difusión, por mencionar sólo algunas acciones concretas. Es también necesario el compromiso de cada actor e instituciones auxiliares del sistema, de

realizar difusión sobre sus respectivas áreas de interés, no sólo a sus usuarios, sino que a la comunidad en general.

6. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia, con independencia de las acciones que ejecute la Comisión de Coordinación Interinstitucional, debiera asumir un fuerte liderazgo impulsando:
 - a) La generación y publicación periódica, en lo posible trimestralmente, de un informe con los principales resultados y problemas experimentados por la reforma;
 - b) La propuesta constante de las soluciones, de nivel operativo o legal, según sea el caso, para superar los problemas detectados;
 - c) Elaborar e impulsar las reformas constitucionales y legales complementarias a la procesal penal, como ser, las reformas adecuatorias de la Constitución Política de la República y la regulación legal del amparo;
 - d) Adecuar institucional y normativamente a los organismos auxiliares de la administración de justicia a las exigencias legales y operativas del nuevo sistema procesal;
 - e) Un sistema de control y seguimiento de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.

VII. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES LEGALES

a) REFORMAS PARA PERFECCIONAR EL CODIGO PROCESAL PENAL EN CUANTO A LA EFICACIA EN LA PERSECUCIÓN

En opinión de la Comisión, el Código Procesal Penal ha resultado adecuado como marco normativo para el desenvolvimiento de las diversas instituciones en el nuevo sistema, las que han ido perfeccionando, progresivamente, su manejo del mismo y, en general, han ido desarrollando una práctica de aplicación del mismo consistente con los valores y propósitos de la reforma. Esta capacidad de generación de cultura legal, en torno a las reglas del Código, es un efecto necesario de cualquier legislación tan compleja como esta y por lo tanto, estima la Comisión que, salvo problemas graves que no puedan ser resueltos por otra vía, es conveniente otorgar estabilidad al marco normativo y restringir las reformas al mínimo, poniendo mas énfasis en las medidas de buen funcionamiento de las instituciones que se recomiendan en las otras partes de este informe.

En el área específica de la persecución penal, muchos de los problemas normativos que se han planteado han sido resueltos por medio del desarrollo de interpretaciones más flexibles de las normas, por un mejor conocimiento mutuo de los involucrados y por el establecimiento de confianzas entre ellos. De hecho, en muchas de estas cuestiones, se han generado en algunos lugares soluciones de cooperación que no se han extendido a todas las regiones, por lo cual insistimos en la necesidad de un proceso de identificación de las mejores prácticas y su extensión al conjunto del sistema.

No obstante, existen algunos problemas respecto de los cuales creemos que es necesario y urgente legislar, ya sea porque las interpretaciones que se han consolidado son claramente disfuncionales al sistema y a la comunidad a la que sirve, ya porque no ha sido posible avanzar en soluciones cooperativas y, dada la urgencia de los problemas, es necesario dar en nuestra opinión una señal legislativa clara en el sentido de que el sistema debe hacerse cargo de las expectativas de la población en cuanto a dar respuestas proporcionadas a los delitos.

En general, el conjunto de las medidas propuestas están orientadas a dar respuestas muy concretas al problema de la generación de espacios de impunidad o de respuestas demasiado suaves frente a delitos de baja gravedad pero que contribuyen muy fuertemente al aumento de la sensación de inseguridad en algunos sectores de la población.

Finalmente, la Comisión está de acuerdo en indicar que algunos de los problemas detectados se vinculan muy directamente a la inadecuación de normas penales. Entre las más destacadas, están las normas que penalizan las amenazas y las lesiones en sus expresiones de mediana y baja gravedad. En ambos casos, se trata de reglas de mucha aplicación en el contexto de conflictos de convivencia en sectores populares y las penas resultan muy bajas cuando se trata de conductas que, por los medios utilizados o el contexto en que se producen, son de una violencia extrema, y generan un gran daño social y psicológico a los afectados a pesar de que, de acuerdo con los criterios legales, los resultados no sean suficientes para pasar a tipos mas graves.

I.- REFORMAS A LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCEDIMIENTO

Uno de los problemas más importantes que enfrenta la suspensión condicional del procedimiento es una aplicación relativamente automática que se hace de ella, en los casos que cumplen los requisitos establecidos en la ley. Así, se ha comenzado a consolidar una tendencia a que este mecanismo sea una pura forma de descargar el sistema procesal, sin atender a los objetivos de fondo de su creación. Para estos efectos, se propone una modificación que enfatice cuál es el objetivo básico perseguido por esta salida alternativa.

De otra parte, una vez concedida la suspensión condicional, se genera, en muchos casos, la percepción que el régimen que se impone es relativamente blando en delitos de una gravedad importante, especialmente en lo que dice relación con hipótesis de incumplimiento de la misma. Para superar esto se propone que la aceptación del imputado de proceder de acuerdo a la suspensión importe, a la vez, la aceptación de los hechos de la imputación y la aceptación de proceder de conformidad al procedimiento abreviado en caso que se revoque la medida.

Finalmente, otro de los problemas generados en la práctica, se refiere a casos problemáticos en los que se fijan condiciones con prescindencia del interés concreto de la víctima, allí donde habría sido valioso que el sistema los considerase. Para superar dichos problemas se propone que la víctima sea citada y participe de la audiencia respectiva si así lo desea.

Propuesta de modificación legal:

1.- Crear nuevos incisos segundo y tercero en el artículo 237:

"El fiscal concurrirá al acuerdo para otorgar la suspensión condicional del procedimiento cuando, atendidas las características del hecho y las circunstancias concretas del imputado, estimare que esta medida asegura razonablemente que no volverá a delinquir.

La aceptación del imputado de la suspensión condicional del procedimiento significará aceptación de los hechos descritos en la formalización de la investigación. En el evento de revocarse la suspensión condicional del procedimiento, éste se continuará de conformidad a las normas del procedimiento abreviado, debiendo el fiscal formular su acusación dentro del plazo de diez días desde la resolución que declare la revocación. En este caso, el juez podrá conceder al fiscal un plazo para complementar los antecedentes de investigación".

2.- Reemplazar el actual inciso 4 del artículo 237 por el siguiente:

"Si el querellante o la víctima asistieren a la audiencia en que se ventilare la solicitud de suspensión condicional del procedimiento, deberán ser oídos por el tribunal. Con este fin el tribunal citará a la víctima por cualquier medio que asegure su conocimiento. Si la víctima citada no compareciere se llevará adelante la audiencia sin su participación"

II.- REFORMAS AL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

El procedimiento simplificado ha presentado varios problemas de aplicación e interpretación de sus disposiciones que han hecho que, en la práctica, los delitos menores queden prácticamente sin sanciones penales. Buena parte de estos problemas emanan de una redacción confusa de dichas normas y no de una decisión legislativa que refleje una política criminal expresa.

Adicionalmente, la Comisión ha estimado oportuno hacerse cargo de otros problemas operativos del procedimiento simplificado, considerando que éste constituye, cuantitativamente, la principal forma de juzgamiento en el nuevo proceso.⁸

a) Un primer problema dice relación con que el artículo 395 había sido, en el proyecto original, concebido únicamente para faltas. En consecuencia, se contemplaba que, en el caso de mediar aceptación de responsabilidad por parte del imputado, el juez debía imponer, por regla general, la pena de multa y, en casos calificados, la pena de prisión (hasta 60 días de privación de libertad). No obstante, la redacción final del artículo 395 aumentó el ámbito de aplicación de este procedimiento hasta a los delitos con pena inferior a 541 días de privación de libertad. Sin embargo, la redacción final del Código Procesal Penal –por error y no por una decisión deliberada– mantuvo, para el caso de admisión de responsabilidad, como pena máxima posible la de prisión. La interpretación de la Corte Suprema ha sido que, se trate de faltas o delitos, mediando reconocimiento del imputado, el artículo 395 obliga al juez a condenar como máximo a la pena de 60 días.

Para superar este problema se proponen los siguientes cambios:

- Reformular el inciso segundo del artículo 395, de manera que se habilite a aplicar en este procedimiento la pena privativa de libertad establecida en el respectivo tipo penal de los delitos que se tramitan en conformidad al mismo.
- Incentivar la admisión de responsabilidad de los imputados, facultando al fiscal para pedir una pena para el específico caso de que el sujeto admita responsabilidad y, en caso de que ello ocurra, estableciendo que la pena solicitada por el fiscal es vinculante para el juez.
- Eliminar la suspensión de la pena (artículo 398 del Código Procesal Penal). Sobre este particular es importante tener en consideración que esta facultad judicial es concedida, en el Código de Procedimiento Penal respecto de las faltas, que es la fuente histórica de la norma del nuevo Código. Sin embargo, esta facultad carece de sentido en el Código Procesal Penal, desde el momento que éste, a diferencia del antiguo, conoce la suspensión condicional del procedimiento, de una parte, y consagra la posibilidad de una admisión de responsabilidad con la consiguiente rebaja de pena, por la otra.

⁸ En los primeros dos años de implementación se dictaron aproximadamente 3.500 sentencias por esta vía, representando el 72,5% del total de sentencias, excluidas las faltas falladas en procedimiento monitorio.

b) Un segundo problema está asociado a la rigidez con que los jueces han interpretado las reglas del procedimiento simplificado, impidiendo que los fiscales opten por éste una vez que la causa se ha formalizado (procedimiento ordinario). Con ello, obligan al sistema al costoso procedimiento ordinario allí donde hay motivos razonables por los que una causa, que inicialmente se formalizó por un delito más grave, pueda bajar a procedimiento simplificado (testigos no disponibles, cambio en la calificación jurídica, peritajes inconsistentes, negociación por pena menor, etc.).

- Para resolver este problema se propone permitir expresamente que el procedimiento ordinario prosiga como simplificado si hay mérito para ello.

c) Un tercer problema observado en este procedimiento, tiene que ver con la presentación de prueba en el juicio simplificado. No obstante tratarse de un proceso diseñado para ser una versión más sencilla y breve que el juicio oral ordinario, ha existido una tendencia de parte de jueces y abogados de operar sobre la base de una lógica exactamente equivalente a la de éste último. Esto se ha traducido en una interpretación poco flexible, para permitir sustituir la comparecencia de los peritos por documentos en aquellos casos en que se trata de peritajes no controvertidos y sobre materias muy estandarizadas. Todo ello importa que ciertos profesionales (típicamente los tecnólogos encargados de alcoholemias o el test de drogas) invierten una gran cantidad de su tiempo en audiencias o esperando potenciales audiencias y no en sus funciones habituales. El proyecto pretende flexibilizar esta interpretación haciendo que sólo sea necesaria la comparecencia de estos profesionales en hipótesis en donde exista verdadera controversia sobre el peritaje, permitiéndose en los demás casos la presentación del informe escrito.

Propuesta de modificaciones legales:

a) Para el primer problema (impunidad por el procedimiento simplificado):

a.1. Agregar al artículo 391 una letra adicional e), pasando la actual a ser f), que exprese lo siguiente:

“e) La pena solicitada por el requirente y, en su caso, la pena solicitada para el evento de que el imputado admitiere responsabilidad. En este segundo caso, y aun tratándose de simples delitos, el fiscal podrá solicitar incluso penas de prisión”

a.2. Substituir el artículo 395 por el siguiente:

*“**Resolución inmediata.** Si el requerimiento contuviere una pena diferente para el caso de que hubiere admisión de responsabilidad, el juez preguntará al imputado si admitiere responsabilidad en los hechos contenidos en el requerimiento o si, por el contrario, solicitaré la realización del juicio.*

Si el imputado admitiere responsabilidad en el hecho, el juez se asegurará de que éste comprenda las consecuencias de dicha admisión y de que ella ha sido prestada en forma

libre y voluntaria. Hecho esto, el juez procederá a dictar sentencia inmediatamente, en cuyo caso estará vinculado por la pena solicitada en el requerimiento para este evento."

a.3.- Crear un nuevo artículo 395 bis:

"Preparación del juicio simplificado. *Si el imputado no admitiere responsabilidad, el juez procederá, en la misma audiencia, a la preparación del juicio simplificado, el cual tendrá lugar inmediatamente a continuación, si ello fuere posible, o a más tardar dentro de quinto día.*

Será especialmente materia de preparación del juicio simplificado, la autorización por parte del juez para admitir la presentación de informes periciales escritos y eximir la comparecencia del perito, cuando dichos informes, por su estandarización, mecanización u otra característica análoga, ofrezcan suficientes garantías de autenticidad en su producción y claridad en sus resultados. Sin embargo, si alguna de las partes planteara una línea de examen concreta, relevante y plausible, la comparecencia del perito no podrá ser substituida por la presentación de su informe."

a.4.- Sustituir en el inciso 1º del artículo 393 el título "Preparación del juicio." Por "Citación a audiencia."; sustituir la expresión "citará a todos los intervinientes al juicio" por "citará a todos los intervinientes a la audiencia a que se refiere el art. 395 bis"

a.5.- Eliminar el artículo 398

b) Para el segundo problema (sustitución procedimiento ordinario por simplificado):

Agregar el siguiente inciso 2º al artículo 390, pasando el actual a ser 3º:

"Asimismo, y en tanto no haya deducido acusación, el fiscal podrá sustituir por un requerimiento, la formalización de la investigación que ya hubiere realizado, en cuyo caso el juez deberá ordenar la prosecución del proceso conforme a las reglas de este título."

c) Para el tercer problema (peritajes como documentos en simplificado):

- Resuelto en el inciso segundo del artículo 395 bis.

III.- REFORMAS AL PROCEDIMIENTO ABREVIADO:

El procedimiento abreviado es aplicable a los delitos cuya pena concreta esperable no supera los cinco años. Habiendo aceptación libre y voluntaria por parte del imputado de los hechos investigados, el juez de garantía falla sobre la base de la aceptación de dichos hechos, asegurándose, por medio de los antecedentes recopilados en la carpeta del fiscal, que la ocurrencia de los hechos aceptados por el imputado es realmente plausible.

El procedimiento abreviado no ha logrado ser utilizado para los fines que justifican su existencia: poder negociar condenas rápidas cuando el caso del Ministerio Público es

incontrarrestablemente fuerte y evitar ir a juicio oral en casos en los que no hay realmente controversia acerca de la ocurrencia de los hechos.

Esto se debe a que la regulación rígida en cuanto a la oportunidad del procedimiento abreviado, así como una práctica jurisprudencial igualmente rígida en torno a los elementos de convicción que el juez debe valorar, han generado condiciones que desincentivan su uso, tanto por fiscales como por defensores.

En cuanto a la oportunidad, uno de los problemas más importantes que ha enfrentado el procedimiento abreviado es la rigidez de las normas que establecen el momento de su procedencia: el Código Procesal Penal establece la audiencia de preparación del juicio oral como el momento en que puede plantearse la tramitación del caso, conforme a las reglas del procedimiento abreviado. Para ese momento, sin embargo, el fiscal debe tener toda su investigación completa y cerrada, de manera que no representa para él ningún ahorro atractivo de recursos, acogerse al procedimiento abreviado en este momento. Si ya debió realizar la investigación completa, entonces por qué no llevar la causa a juicio oral.

Un segundo problema - que desincentiva el uso de este mecanismo - se presenta con los estándares exigidos por los jueces de garantía para fallar los procedimientos abreviados. Existe una práctica extendida, por la que los jueces requieren, para condenar, que la prueba emane completamente de la carpeta del fiscal, con lo cual el peso que tiene la aceptación de hechos del propio imputado se reduce prácticamente a nada. Se trata de una reminiscencia de la antigua cultura de prueba tasada, pues la situación descrita tiene lugar aun cuando, en la práctica, el juez esté convencido de que la aceptación de hechos es genuina y de que, en consecuencia, el imputado cometió el delito. A su turno, esto obliga a los fiscales, de nuevo, a tener que realizar investigaciones completas antes de ir a procedimiento abreviado. Pero no sólo eso, sino que dichas investigaciones comienzan a formalizarse enormemente pues el juez valora la carpeta del fiscal como si fuera el antiguo expediente: en consecuencia, si el juez va a fallar sobre el expediente, entonces hay que hacer dicho expediente como los jueces están acostumbrados a verlo. Esto ritualiza la investigación, la dilata innecesariamente y genera dinámicas ineficientes de trabajo, con el riesgo siempre presente de que el juez no acepte el procedimiento abreviado (en cuyo caso la investigación está cerrada y el fiscal no puede investigar más).

Estas circunstancias generan que a diciembre de 2002 el procedimiento abreviado representara apenas el 0,48% de los términos del sistema.

Para solucionar este problema, se propone modificar el artículo 408 en el sentido de permitir el procedimiento abreviado en cualquier etapa del procedimiento, permitiéndose, además, que, si el procedimiento abreviado es rechazado por el juez, el fiscal pueda seguir adelante con la investigación del caso para llevarlo a juicio oral. Con ello se flexibiliza la oportunidad para recurrir a este procedimiento y se espera además que, en la medida en que se acepta recurrir a este procedimiento en etapas tempranas de la investigación, se entienda también por los jueces que la función de los antecedentes del fiscal es conferir plausibilidad a la aceptación de hechos por parte del imputado (asegurarse de que el imputado no está aceptando los hechos por la pura presión del aparato de persecución), allí donde para probar

el caso de fondo dicha aceptación debiera conformar un poderoso antecedente de convicción.

Propuesta de modificaciones legales:

1.- Sustituir el artículo 407 por el siguiente:

"Oportunidad para solicitar el procedimiento abreviado. Una vez formalizada la investigación, la tramitación de la causa conforme a las reglas del procedimiento abreviado podrá ser acordada por las partes en cualquier etapa del procedimiento, hasta la audiencia de preparación del juicio oral.

Si no se hubiere deducido aún acusación, el fiscal y el querellante en su caso, las formularán verbalmente en la audiencia que el tribunal convoque para ventilar el procedimiento abreviado, y a la que deberá citar a todos los intervinientes. Deducidas verbalmente las acusaciones, se procederá en lo demás en conformidad a las reglas de este título.

El fiscal y el acusador particular podrán modificar la acusación que ya hubieren deducido según las reglas generales, así como la pena requerida, a fin de permitir la tramitación del caso conforme a las reglas de este título.

Si el procedimiento abreviado no fuere admitido por el juez de garantía, se tendrán por no formuladas las acusaciones verbales realizadas por el fiscal y el querellante, lo mismo que las modificaciones que, en su caso, estos hubieren realizado a sus respectivos libelos, y se continuará de acuerdo a las disposiciones del Libro Segundo de este Código."

IV.- MEDIDAS CAUTELARES:

En esta área, se intenta superar un cierto automatismo en la exclusión de la prisión preventiva proveniente de algunas de las causales del art. 141 del Código Procesal Penal ("improcedencia de la prisión preventiva"), entregando estrictamente a los jueces el análisis concreto de su procedencia, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 140 y el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 141.

En primer lugar, la parte final de la letra a) hace improcedente la prisión preventiva en casos en que la pena asignada es menor (540 días y hacia abajo), aun cuando se trate de casos en los que, por la habitualidad y la repetición de la conducta, en el análisis concreto del caso, ella podría ser necesaria.

En segundo lugar, la letra c) del art. 141 sumado al automatismo con que hoy día se aplica la ley 18.216, hace en la práctica improcedente la prisión preventiva para todo primerizo que ha cometido delitos de incluso mediana gravedad (pena inferior a 5 años y un día), sin una proyección concreta de la aplicabilidad de la ley 18.216 y allí donde la necesidad de cautela haría que la prisión preventiva fuera procedente.

Propuestas de modificaciones legales:

Los miembros de la Comisión discreparon en cuanto a la solución específica del problema.

Un grupo de comisionados, integrado por los señores **Blanco, Poblete y Tavolari**, consideran que para superar el automatismo criticado, es necesario flexibilizar la norma de exclusión de la prisión preventiva, pero manteniendo un nivel de exigencia mayor al normal para decretarla en los casos de penas bajas o cuando el imputado sea candidato a una medida de la ley 18.216. Sugieren, al efecto, las siguientes modificaciones:

Reemplazar el artículo 141 del Código Procesal Penal por los siguientes:

Artículo 141.- “Improcedencia de la prisión preventiva. *No se podrá ordenar la prisión preventiva cuando esta aparezca desproporcionada en relación con la gravedad del delito, las circunstancias de su comisión y la sanción probable.*

Tampoco procederá la prisión preventiva:

- a) Cuando el delito imputado estuviere sancionado únicamente con penas pecuniarias o privativas de derechos.*
- b) Cuando se tratare de delitos de acción privada.*

Si el delito imputado estuviere sancionado con una pena privativa o restrictiva de libertad, de duración no superior a la de presidio o reclusión en su grado mínimo o bien cuando el imputado pudiese ser objeto de alguna de las medidas alternativas a la privación o restricción de libertad contempladas en la ley y existiere una necesidad cautelar especialmente relevante, el tribunal impondrá preferentemente, alguna de las medidas cautelares contempladas en el artículo 155, a menos que estimare que, en el caso concreto, la prisión preventiva resulta indispensable para satisfacer la necesidad cautelar.

Podrá en todo caso decretarse la prisión preventiva en los eventos previstos en el inciso segundo cuando el imputado hubiere incumplido alguna de las medidas cautelares previstas en el párrafo 6° de este Título o cuando el tribunal considere que el imputado pudiese incumplir lo establecido en el inciso precedente. Se decretará también la prisión preventiva del imputado que no hubiere asistido a la audiencia del juicio oral, resolución que se dictará en la misma audiencia a petición del fiscal o del querellante.

La prisión preventiva no procederá respecto del imputado que se encontrare cumpliendo efectivamente una pena privativa de libertad. Si por cualquier motivo fuere a cesar su cumplimiento efectivo y el fiscal o el querellante estimaren procedente esta medida cautelar, o alguna de las medidas previstas en el párrafo siguiente, podrán recabarla anticipadamente de conformidad a las disposiciones de este Párrafo, a fin de que, si el tribunal acogiere la solicitud, la medida se aplique al imputado en cuanto cese el cumplimiento efectivo de la pena, sin solución de continuidad”.

Un segundo grupo, integrado por los señores **Baytelman, Buchheister, Riego, Frontaura y Juan Enrique Vargas** estuvo de acuerdo en recomendar ampliar la facultad de los

jueces para ponderar la necesidad de aplicar medidas cautelares, suprimiendo varias de las hipótesis de exclusión de la prisión preventiva, por considerar que, si bien es razonable que en la mayoría de esos casos no se aplique esa medida, la complejidad de los mismos y la experiencia concreta, hacen pensar en que existen situaciones en que sí es necesaria, debido a lo cual es mejor dejar que los jueces ponderen su necesidad a partir del debate de las partes, aplicando las normas generales. En consecuencia, sugirieron las siguientes propuestas legales:

- 1.- Suprimir de la letra a) del artículo 141 todo lo que sigue a la expresión “privativa de derechos”.
- 2.- Suprimir la letra c) del artículo 141

Por su parte, don **Jorge Bofill** ha manifestado su discrepancia con los señores Comisionados, en el sentido de considerar innecesaria e inconveniente una modificación legal del artículo 141 del Código Procesal Penal. Para ello ha tenido en consideración, lo siguiente:

- 1) El sistema de medidas cautelares del Código Procesal Penal fue diseñado con el propósito de hacerlo coherente con las normas jurídicas vigentes en Chile en materia penal. Particularmente relevante resulta, en este contexto, la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a la privación de libertad. En efecto, de conformidad a esta ley tiene derecho a optar a estas medidas alternativas todos los condenados a penas privativas de libertad de una duración inferior a 5 años y un día de presidio o reclusión menores, en tanto cumplan con las exigencias y requisitos legales establecidos en la misma ley.
- 2) Lo anterior supone y significa que de acuerdo a la ley, una persona que resulte condenada por su responsabilidad penal en un hecho punible no deberá someterse expresamente a la privación de libertad, en la medida que satisfaga las condiciones que la misma ley establece. Ese es un programa de política criminal de larga data y tradición en nuestro país.
- 3) El antiguo sistema procesal penal permitía toda clase de incoherencias con este programa político criminal, ya que la procedencia de la prisión preventiva era tan amplia, que en definitiva resultaban ser muy pocos los procesados que no eran sometidos a prisión preventiva. De tal modo, personas que aun en el evento de ser condenadas no debían someterse a privación de libertad, resultaban siendo encarceladas en forma previa, durante el proceso y sin que existiera una sentencia condenatoria. En general, respecto de estas personas se invocó la existencia de un peligro para la seguridad de la sociedad como fundamento de la cautelar en cuestión.
- 4) Es especialmente esa situación la que el Código Procesal Penal encaró y resolvió en el artículo 141. Y esa norma debe mantenerse. No existen razones de peso que justifiquen la privación de libertad de una persona que ha cometido un hecho punible cuya pena abstracta no excede de los 540 días. Esas personas, en el evento de condena, no serán, probablemente, sometidas a privación de libertad.

5) Lo propio acontece con la regla del artículo 141 inciso segundo letra c). Esta norma exige del juez un examen concreto acerca de la prognosis de la pena aplicable en el supuesto caso de una condena. Y ese examen supone un análisis de la concurrencia –con los antecedentes disponibles en el caso concreto- de antecedentes que le permitirán al imputado optar en el futuro por los beneficios de la Ley N° 18.216. Ese es un examen concreto y fundado que la ley confía al juez.

6) El diagnóstico de la Comisión en lo atinente a la aplicación del artículo 141 inciso segundo letra c) del Código Procesal Penal demuestra que las críticas son en dos sentidos: el primero, que los jueces parecen hacer una aplicación automática de la norma, sin un análisis concreto de los antecedentes del caso, es decir, sin cerciorarse, efectivamente de la concurrencia de antecedentes que le permitan hacer la prognosis mencionada en la ley: ese problema no requiere de una modificación legal para su solución; por el contrario, en opinión de quien emite este voto de disidencia es suficiente la manifestación que la Comisión ha hecho acerca de su parecer y preocupación. En el segundo sentido, se levanta una crítica relativa al supuesto automatismo con que se aplicaría la Ley N° 18.216. Sin embargo, sobre el particular no existen estudios disponibles ni cifras estadísticas que permitan verificar la real existencia de ese problema. Y, en todo caso, si este existiere en realidad, la solución del mismo no pasa por modificar el Código Procesal penal, como resulta obvio. Los imputados no pueden pagar el costo de problemas del sistema en el tratamiento de los condenados.

7) Finalmente, en buena medida las críticas que sobre esta materia se formulan omiten tanto la preeminencia que el Código Procesal Penal otorga a las medidas cautelares del artículo 155, cuanto el hecho que la prisión preventiva procede aun respecto de las personas que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el artículo 141 inciso segundo, en la medida que concurren, realmente, necesidades de cautela vinculadas al éxito del proceso.

Sobre la modificación en comento, el señor **Axel Buchheister**, desea consignar en este informe un **voto de prevención**, en los siguientes términos:

Si bien apoyamos la opinión que es necesario modificar la letra a) y suprimir la letra c) del artículo 141 del Código Procesal Penal, porque limita la procedencia de una medida cautelar que puede resultar necesaria bajo ciertas condiciones, nos parece que ello no es suficiente y que todo el artículo 141 debe ser suprimido, debido a que no se ajusta a la preceptiva constitucional.

Al respecto, debe recordarse que el estatuto fundamental de la libertad provisional se encuentra en la Constitución Política de la República. Señala el N° 7 del artículo 19 de dicha Carta, que se garantiza a todas las personas “El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual”. A continuación, la letra e) del mismo número precisa el alcance de tal declaración para efectos procesales, expresando que “La libertad provisional procederá a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. La ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla”.

De la simple lectura de la última de las normas transcritas, queda de manifiesto que la Constitución ha consagrado que la limitación de la libertad provisional queda entregada exclusivamente a la decisión del juez y a ninguna otra autoridad. La ley cuando mucho tiene una potestad restrictiva de la concesión de la libertad provisional, pues está llamada a establecer los requisitos y modalidades para obtenerla -lo cual desde luego no podría afectar el derecho en su esencia (art. 19 N° 26)- pero en ningún caso se le han entregado atribuciones limitativas de la potestad judicial de decretar la prisión preventiva.

Se ha dicho que la ley podría restringir la facultad judicial, por cuanto la norma en comento está inserta dentro de los derechos constitucionales, de forma que la Constitución pone un mínimo de garantía que la ley puede ampliar. Esa interpretación valorativa choca con el texto constitucional preciso y claro, y con su manifiesta razón de ser. La garantía consiste precisamente en que la ponderación la hace exclusivamente el juez, conforme a los antecedentes del caso, y nunca la ley. En efecto, la historia de la legislación nacional demuestra que la prisión preventiva fue utilizada reiteradamente como una forma de represión de conductas delictivas, lo que motivó precisamente al Constituyente a excluir al legislador de toda posibilidad de decisión en esta materia.

El legislador se ha negado a renunciar a su pretensión de hacer política criminal en uno u otro sentido con cargo a la prisión preventiva, a pesar de lo que prescribe expresamente la Carta Fundamental. El artículo 141 es una expresión más de ello. Los automatismos que reclama la opinión de mayoría en aplicar la letra c), denegando la prisión preventiva siempre que la pena probable sea menor a 5 años, provienen precisamente de que los jueces nunca han tomado posesión del mandato constitucional y, entre otras cosas, porque la ley simplemente lo ha impedido.

Es imperativo permitir que la situación vuelva a su cauce jurídico conforme al mandato constitucional, dejando al juez que ejerza sus facultades de acuerdo con los antecedentes que se le hagan valer. Esa es la mejor garantía para los imputados, pues de lo contrario se corre el riesgo de una involución en la legislación, para la que habrá margen en la medida que se admita que la Constitución no ha consagrado un monopolio para la instancia judicial.

Por último, el señor **Gonzalo Vargas** se abstiene de opinar sobre la modificación al artículo 141 del Código Procesal Penal.

V.- FACULTADES POLICIALES

1.- Ordenes Verbales

El artículo 154 del Código Procesal Penal ha generado problemas de interpretación en la medida que se ha entendido que las órdenes judiciales – paradigmáticamente la orden de detención- sólo puede ser "intimada" por escrito, excluyendo por lo tanto la posibilidad de que en casos de urgencia las órdenes sean obtenidas por el fiscal del juez y transmitidas verbalmente a la policía, en la misma lógica que las autorizaciones judiciales del art. 9º. del CPP.

Propuesta de modificación legal:

Agregar un inciso final al artículo 154 del Código Procesal Penal del siguiente tenor:

"Lo señalado en el inciso precedente no obstará a la aplicación del inciso final del artículo 9º de este Código, en cuyo caso la policía deberá intimar verbalmente la orden al afectado y entregarle una constancia escrita con la información exigida por el inciso anterior."

2.- Ampliación de las hipótesis de flagrancia

La actual redacción de los artículos 129 y 130 impide considerar como hipótesis de flagrancia algunas situaciones en las que parece razonable facultar a las policías para detener:

- a) El sujeto respecto de quien existiere una orden de detención pendiente. Esta situación podría quedar cubierta bajo una lógica de desacato flagrante, sin embargo, la práctica y criterios del órgano de persecución y de los propios jueces, han generado múltiples obstáculos a esta última interpretación.
- b) El sujeto que, escapando de la policía, entra a un lugar cerrado con el consentimiento de su dueño (sin configurar por tanto el delito de violación de morada).

Propuesta de modificaciones legales:

a) Reemplazar el actual inciso final del artículo 129 por el siguiente:

"La policía deberá, asimismo, detener al sentenciado a penas privativas de libertad que hubiere quebrantado su condena, al que se fugare estando detenido, al que tuviere orden de detención pendiente, a quien fuere sorprendido en violación flagrante de las medidas cautelares personales que le hubieren sido impuestas y al que violare la condición del art. 238 letra b) a la que estuviere sometido para protección de otras personas."

b) Ingreso sin autorización a lugar cerrado, en persecución de sospechoso

Agregar al artículo 206 del Código Procesal Penal, después del punto final:

"La policía podrá asimismo ingresar a lugar cerrado sin autorización judicial cuando se encuentre en actual persecución del individuo a quien debiere detener, y para el sólo efecto de practicar la respectiva detención."

3.- Extensión de flagrancia a situación en que individuo es señalado por la víctima o un testigo como el perpetrador de un delito recién cometido.

Propuesta de modificación legal:

Modificar el artículo 130 del Código Procesal Penal en los siguientes términos:

Eliminar la letra c)

Darle a las actuales d) y e) la denominación de letras c) y d)
Y agregar la siguiente nueva letra e):

“El que personas asaltadas, heridas o víctimas de un delito, que reclamaren auxilio, o terceros, señalaren como autor o cómplice de un delito que se hubiere cometido en un tiempo inmediato”

4.- Facultad para que el control de detención sea realizado por el juez de garantía del lugar en donde se practica la detención y obligación de gendarmería de hacerse cargo de los traslados.

Las policías plantearon a la Comisión el problema que presenta la norma legal que obliga a poner al detenido a disposición del juez de garantía que ordenó la detención, dentro de las 24 horas siguientes, cuando ésta ocurre en un lugar distante del territorio jurisdiccional del tribunal. Ello implica que la policía tiene que realizar importantes esfuerzos e incurrir en costos de traslado que pueden ser significativos, para cumplir con la referida norma legal.

En efecto, en tal caso, se produce una situación que importa un uso ineficiente de los recursos, puesto que se distraen recursos policiales en un papel que estrictamente no es el suyo, en detrimento de las funciones que son propias de la tarea policial, como realizar patrullajes preventivos o investigaciones de delitos cometidos.

Por consiguiente, se propone que las policías cumplan la obligación aludida poniendo al detenido a disposición del juez de garantía del lugar donde se practicó la detención, el que deberá llevar a cabo la audiencia de control respectiva.

Los traslados posteriores a la audiencia correspondería efectuarlos a Gendarmería, dada su especialidad en la custodia y traslado de personas privadas de libertad. Como ello implica una tarea adicional para este Servicio, habría que asignarle los recursos suficientes para enfrentarla.

Propuesta de modificación legal:

Introducir al artículo 70 del Código Procesal Penal, el siguiente inciso tercero nuevo:

“Con todo, si la detención se hubiere practicado en el territorio jurisdiccional de un juez de garantía distinto del naturalmente competente, la audiencia de control de la detención deberá verificarse ante aquél.

El posterior traslado ante el juez que hubiere expedido la orden, deberá realizarlo Gendarmería de Chile”.

b) MODIFICACIONES AL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES Y AL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS TRIBUNALES EN LA REFORMA

En términos generales, estas modificaciones tienden a que los jueces a través de un representante suyo (el juez coordinador), determinen las políticas generales de gestión, y el administrador del tribunal (que pasa a llamarse gerente administrativo), sea el encargado de ejecutarlas autónomamente.

Los cambios legales propuestos se tornan necesarios, en cuanto permiten resolver algunos problemas de diseño del Código y enviar una clara señal a los actores del sector sobre la importancia que reviste una eficiente gestión de los tribunales para el sistema de justicia criminal la que deberá ser acompañada rápidamente de otras, particularmente al nivel de la capacitación.

1.- Distribución de la carga de trabajo y agenda del tribunal:

De acuerdo al diseño actual, la distribución de las causas entre los jueces de garantía o de tribunales de juicio oral, según corresponda, se realiza de acuerdo a un procedimiento objetivo y general aprobado por el comité de jueces a propuesta del juez presidente. De esta forma, el administrador del tribunal no sería el llamado a fijar un modelo de distribución de la carga de trabajo entre los jueces, lo cual repercute en que cada juez confecciona su propia agenda.

Para crear un modelo de distribución de la carga de trabajo eficiente se propone:

- La distribución de la carga de trabajo entre los jueces de garantía y los de tribunales de juicios orales será realizada por el gerente administrativo del tribunal de acuerdo a un procedimiento objetivo y general, que deberá ser anualmente propuesto por el gerente administrativo al juez coordinador. El gerente, en el caso de los jueces de garantía, también elaborará la agenda de audiencias.
- Se prohíbe expresamente la radicación de las causas en un juez de garantía.

Propuestas de modificaciones legales:

a.1) Sustituir el artículo 15 del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

***Artículo 15.-** La distribución de la carga de trabajo entre los jueces de los juzgados de garantía y la elaboración de la agenda de audiencias, será realizada por el gerente administrativo del tribunal de acuerdo a un procedimiento objetivo y general, que deberá ser anualmente propuesto por el gerente administrativo al juez coordinador. En la determinación de este procedimiento se deberá propender a que se celebre el mayor número de audiencias por cada juez del tribunal; a que se logre el máximo uso de las salas de audiencias; se prioricen aquellas audiencias en que existan personas privadas de libertad o aquellas en que, por razones calificadas por el juez coordinador, sea necesario*

un tratamiento más expedito; y, en general, a obtener el más eficiente uso de los recursos jurisdiccionales y administrativos del tribunal.

Para los efectos previstos en el artículo 109 de este Código, se entenderá siempre que la radicación tiene lugar ante el Juzgado de Garantía y no ante la persona de los jueces que lo integran.

a.2) Sustituir el artículo 17 del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Art. 17.- *Los tribunales de juicio oral en lo penal funcionarán en una o más salas integradas por tres de sus miembros.*

Cada sala será dirigida por un juez presidente de sala, quien tendrá las atribuciones a que alude el artículo 92 y las demás de orden, que la ley procesal penal indique.

La integración de las salas de estos tribunales y la distribución de causas entre ellas, será realizada por el gerente administrativo del tribunal de acuerdo a un procedimiento objetivo y general, que deberá ser anualmente propuesto por el gerente administrativo al juez coordinador. En la determinación de este procedimiento se deberá propender a la mejor utilización del tiempo de trabajo de cada juez del tribunal.

a.3) Sustituir el artículo 21 A del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Artículo 21 A.- *Cuando sea necesario para facilitar la aplicación oportuna de la justicia penal, de conformidad a criterios de distancia, acceso físico y dificultades de traslado de quienes intervienen en el proceso, el tribunal de juicio oral en lo penal podrá constituirse y funcionar en localidades situadas fuera de su lugar de asiento.*

Corresponderá al juez coordinador junto al gerente administrativo, determinar cuando corresponde actuar de la forma descrita en el inciso anterior.

2.- Juez Coordinador:

La vinculación entre los jueces y el gerente administrativo del tribunal se concentra casi exclusivamente en la figura del juez coordinador, a través de la fijación de políticas generales, velando así por una eficiente y armónica gestión del tribunal. Para ello, se proponen las siguientes modificaciones:

- Cambiar la actual denominación de “juez presidente” por la de “juez coordinador”.
- El juez coordinador será nombrado por la Corte de Apelaciones respectiva, y durará tres años, prorrogables, en su cargo.
- Modificar sus actuales deberes y atribuciones.

Propuestas de modificaciones legales:

b.1) Sustituir la frase del párrafo 4° del Código Orgánico de Tribunales “*Del Juez Presidente del Comité de Jueces*” por la frase “*Del Juez Coordinador*”.

b.2) Sustituir el artículo 24 del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Artículo 24.- *El juez coordinador durará tres años, prorrogables, en su cargo, será designado por la Corte de Apelaciones respectiva, le corresponderá velar por el adecuado funcionamiento del juzgado o tribunal, y especialmente, por la adecuada relación entre el gerente administrativo y los jueces del tribunal.*

En el cumplimiento de esta función, tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Convocar, presidir y decidir los temas a tratar en el comité de jueces;*
- b) Elaborar anualmente un informe refundido sobre la manera en que se ha ejecutado la agenda de audiencias y la carga de trabajo de cada juez. Este informe deberá entregarlo a la Corte de Apelaciones respectiva, antes del comienzo del período de calificaciones, la cual deberá considerarlo en su calificación.*
- c) Aprobar los criterios generales de gestión administrativa que le proponga el gerente administrativo del tribunal y supervisar su ejecución;*
- d) Presentar al comité de jueces una terna para la designación del gerente administrativo del tribunal;*
- e) Evaluar y calificar anualmente la gestión del gerente administrativo,*
- f) Ejercer sobre el gerente administrativo del juzgado o tribunal las facultades disciplinarias señaladas en el artículo 532, inciso final, del Código Orgánico de Tribunales;*
- g) Proponer a la Corte de Apelaciones respectiva la remoción del gerente administrativo del tribunal;*
- h) Conocer de la apelación que se interpusiere en contra de la resolución del gerente administrativo que remueva al subgerente administrativo, a los jefes de unidades o a los empleados del juzgado o tribunal;*
- i) Aprobar el proyecto presupuestario anual que le presente el gerente administrativo, para ser propuesto a la Corporación Administrativa del Poder Judicial;*
- j) Aprobar el procedimiento general y objetivo sobre distribución de causas y fijación de la agenda de audiencias, que le propondrá y ejecutará el gerente administrativo del tribunal;*
- k) Disponer de las medidas necesarias para la adecuada y eficiente gestión del tribunal;*
y,
- l) Las demás que señale la ley.*

El desempeño de la función de juez coordinador podrá significar una reducción proporcional de su trabajo jurisdiccional, según determine el comité de jueces.

Tratándose de los juzgados de garantía en los que se desempeñe un solo juez, éste tendrá las atribuciones del juez coordinador, con excepción de la contemplada en la letra a). La atribución de las letras d) la ejercerá el juez ante el Presidente de la Corte de Apelaciones respectiva.

En aquellos juzgados de garantía conformados por dos jueces, las atribuciones del juez coordinador, con la misma excepción señalada en el inciso anterior, se radicarán anualmente en uno de ellos, empezando por el más antiguo.

b.3) Sustituir en los incisos 4º, 5º y 6º del artículo 22 del Código Orgánico de Tribunales la expresión “juez presidente” por “juez coordinador”.

b.4) Modificar en el artículo 389 F del Código Orgánico de Tribunales lo siguiente:

- Sustituir en el inciso 3° la expresión “*presidente del comité de jueces*” por “*juez coordinador*”;
- Sustituir en el inciso 3° la expresión “*juez presidente*” por “*juez coordinador*”;
- Intercalar entre las palabras “*designa*” y “*un*”, del inciso 3°, la frase “*por sorteo de entre todos los miembros del tribunal, excluyéndose a si mismo*”;
- Sustituir en el inciso 5° la frase “*comité de jueces*” por “*juez coordinador*”;
- Sustituir la expresión “*administrador*” por “*gerente administrativo*”;

b.5) Modificar del artículo 532 del Código Orgánico de Tribunales lo siguiente:

- Agregar antes del punto final, la frase “, y *sin perjuicio de las medidas indicadas en el inciso 3° de este artículo que pudiere aplicarle el juez coordinador*”;
- En el inciso final, sustituir la expresión “*administrador*” por “*gerente administrativo*”.

b.6) Sustituir el artículo 567 del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Artículo 567.- *El último día hábil de cada semana, un juez de garantía, designado por el Juez Coordinador a propuesta del gerente administrativo del tribunal, de acuerdo a la carga de trabajo y a la agenda de audiencias, visitará la cárcel o el establecimiento en que se encuentren los detenidos o presos a fin de indagar si sufren tratos indebidos, si se les coarta la libertad de defensa o si se prolonga ilegalmente la tramitación de su proceso.*

b.7) En el inciso 5° del artículo 281 del Código Procesal Penal, sustituir las expresiones “*juez presidente del comité de jueces*” y “*juez presidente*” por “*juez coordinador*”.

3.- Gerente Administrativo:

Con objeto de imprimir eficiencia en la gestión de los tribunales, se fortalece la figura del gerente administrativo, quien intervendrá en las decisiones de gestión ordinarias y cotidianas del tribunal, de acuerdo a los criterios y políticas generales emanadas del juez coordinador. Con objeto de lograr este propósito, se propone:

- Cambiar la denominación de “*administrador*” a “*gerente administrativo*”;
- Fortalecer sus facultades, desde la perspectiva que su función principal, a saber, la eficaz y eficiente utilización de todos los recursos del tribunal, ya sean humanos, materiales o financieros y principalmente lograr la maximización del uso del tiempo de los jueces de su tribunal, todo ello con el fin de darle la mejor atención a los usuarios del sistema.

Propuestas de modificaciones legales:

c.1) Sustituir el artículo 389 B del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Artículo 389 B.- *Corresponde a los gerentes administrativos de estos tribunales:*

- a) *Dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del tribunal, bajo la supervisión del juez coordinador;*
- b) *Proponer al comité de jueces la designación del subgerente administrativo, de los jefes de unidades y de los empleados del tribunal;*
- e) *Distribuir al personal de acuerdo a criterios objetivos y eficientes;*
- d) *Evaluar y calificar al personal a su cargo;*
- e) *Distribuir la carga de trabajo entre los jueces y fijar la agenda de audiencias de los jueces penales, conforme a lo dispuesto en el artículo 15. La agenda de audiencias la elaborará semanalmente, sin perjuicio de los ajustes diarios, y deberá publicarla inmediatamente después de elaborarla. Esa publicación se efectuará en lugar del Tribunal de fácil acceso del público y en el sitio web del mismo, si lo tuviere.*
- f) *Remover al subgerente administrativo, a los jefes de unidades y al personal de empleados, de conformidad al artículo 389 F;*
- g) *Llevar la contabilidad y administrar la cuenta corriente del tribunal;*
- h) *Dar cuenta al juez coordinador acerca de la gestión administrativa del tribunal;*
- i) *Elaborar el presupuesto anual, que deberá ser presentado al juez coordinador a más tardar en el mes de mayo del año anterior al ejercicio correspondiente. El presupuesto deberá contener una propuesta detallada de la inversión de los recursos que requerirá el tribunal en el ejercicio siguiente;*
- j) *Adquirir y abastecer de materiales de trabajo al tribunal, de conformidad con el plan presupuestario aprobado para el año respectivo;*
- k) *Relacionarse con la Corporación Administrativa del Poder Judicial en todas las materias relativas a la competencia de ésta,*
- l) *Administrar los espacios físicos del tribunal y velar por su mantenimiento y aprovisionamiento, cuando dichas tareas no estén encomendadas a un administrador diverso o a una concesión.*
- m) *Resolver la mejor utilización del inmueble del tribunal, disponiendo la utilización de salas adicionales de audiencia en el tribunal, si fuere necesario. El gerente administrativo tomará estas decisiones velando por la mejor utilización de los recursos humanos y materiales del tribunal y sobre la base de criterios de eficiencia, servicio al público y oportunidad.*
- n) *Ejercer las demás tareas que le sean asignadas por el juez coordinador o que determinen las leyes.*

c.2) Sustituir en el artículo 389 D del Código Orgánico de Tribunales, las expresiones “juez presidente” por “juez coordinador” y “administradores” por “gerente administrativo”.

c.3) Sustituir en el artículo 24 del Código Procesal Penal, la expresión “por el juez presidente del comité de jueces, a propuesta del administrador del tribunal” por “gerente administrativo del tribunal”.

c.4) En el inciso 2º del artículo 470 del Código Procesal Penal, sustituir las expresiones “administrador del tribunal” por, “gerente administrativo” y “previo acuerdo del comité de jueces” por “previo acuerdo con el juez coordinador”.

4.- Comité de Jueces:

Para materializar el trabajo que debe existir entre el juez coordinador y el gerente administrativo, se propone:

- Establecer funciones limitadas y específicas al comité de jueces, para las cuales, resulta del todo conveniente mantener un órgano colegiado.
- El comité sólo podrá sesionar cuando sea convocado por el juez coordinador, sobre los temas que incluye la convocatoria.

Propuesta de modificaciones legales:

b.1) Agregar el siguiente inciso final al artículo 22 del Código Orgánico de Tribunales:

“Para que el comité de jueces pueda sesionar, deberá haber sido previamente convocado por el juez coordinador y sólo podrá tratar de los temas objeto de la convocatoria”.

b.3) Sustituir el artículo 23 del Código Orgánico de Tribunales por el siguiente:

Artículo 23.- *Al comité de jueces corresponderá:*

a) Designar, de la terna que le presente el juez coordinador, al gerente administrativo del tribunal;

b) Resolver acerca de la remoción del gerente administrativo, y

c) Designar al personal del tribunal, a propuesta en terna del gerente administrativo.

En los juzgados de garantía en que se desempeñen uno o dos jueces, las atribuciones indicadas en las letras a) y b) corresponderán al Presidente de la Corte de Apelaciones respectiva. A su vez, la atribución prevista en la letra c), quedará radicada en el juez que cumpla la función de juez coordinador.

Prioridades

La Comisión estima que algunas de sus propuestas contenidas en el presente informe deben ser impulsadas en forma preferente, ya sea porque atacan los problemas más evidentes y urgentes que experimenta el nuevo sistema, íntimamente vinculados a su legitimidad pública; o bien porque su solución es condición para la mejora de otras áreas deficitarias o simplemente porque constituiría un impulso favorable para enfrentar esos otros cambios.

Al respecto la Comisión estima que los llamados directamente a considerar e implementar sus propuestas son el gobierno y los partidos políticos que la convocaron, sin perjuicio de lo cual espera que ellas debieran también tener efectos en las demás instituciones del sistema que colaboraron en su trabajo.

Consecuentemente con el diagnóstico en que se funda este informe, la Comisión estima que resulta necesario fortalecer la actividad de persecución penal en el marco del nuevo sistema procesal penal, actividad cuya responsabilidad recae fundamentalmente en el Ministerio Público y las Policías. Con tal fin propone las siguientes medidas prioritarias:

1. Respecto al **Ministerio Público**, es indispensable que asuma un rol protagónico y decidido en la persecución penal, entendiéndose que son sus resultados en ella el principal factor a considerar para su evaluación. Esto supone, entre otras cosas:
 - a. El establecimiento de metas internas claras y medibles en esta área.
 - b. Asumir decididamente la representación de las víctimas y sus intereses.
 - c. Establecer una estrecha coordinación operativa con las policías.
 - d. Sumarse activamente en todas las instancias de coordinación de instituciones estatales en materia de seguridad pública, tanto a nivel nacional como local.
 - e. Difundir periódica y ampliamente información sobre su actividad y resultados en torno a estos temas.

2. Respecto a las **Policías**, resulta indispensable que intensifiquen sus trabajos de adecuación institucional y operativa a las exigencias del nuevo sistema procesal penal. Para ello aparece como esencial que afronten un rediseño de las actividades que vienen desarrollando para capacitar a su personal, en los siguientes sentidos:
 - a. Dirigir estas actividades preferentemente a los funcionarios con funciones en terreno.
 - b. Darle un sentido mucho más práctico, de forma tal que éstos aprendan y pongan en práctica conocimientos, criterios y habilidades para resolver los problemas concretos que deberán afrontar durante su actuación profesional.

- c. Realizar estas actividades en conjunto o en forma coordinada con el Ministerio Público.
3. En el plano normativo, el presente informe contiene diversas proposiciones de modificaciones legislativas para perfeccionar el nuevo sistema. Si bien la Comisión es de la idea de que los nuevos cuerpos legales requieren tiempo para asentarse y de que muchos de los problemas detectados provienen de incorrectas aplicaciones e interpretaciones que con sólo un mejor entendimiento de la lógica del nuevo sistema pudieran superarse, también estima que hay algunos problemas a nivel del marco jurídico cuya solución requiere necesariamente de modificaciones expresas, o bien son de tal envergadura que no es conveniente esperar el tiempo que demandaría su corrección natural. Siendo que algunas de estas modificaciones se refieren al fortalecimiento de la persecución penal, la Comisión ha estimado prioritaria su inclusión. Tales son:
 - a. Las referidas al Procedimiento Simplificado, de gran utilización para la sanción de la criminalidad menor, que presenta el inconveniente de que una incorrecta redacción e interpretación ha llevado a que la máxima pena que pueda imponerse al imputado que reconozca su responsabilidad en algunos de los delitos para los que procede, sea la de 60 días de prisión, en circunstancia de que puede tratarse de ilícitos con penas de hasta 540 días de prisión según el Código Penal
 - b. Las que modifican las hipótesis de exclusión de prisión preventiva, aumentando las facultades de los jueces para decidir sobre su conveniencia o no.
 - c. Las que amplían algunas facultades policiales, específicamente la aceptación de ordenes de detención verbales, la ampliación de las hipótesis de flagrancia que habilitan la detención de una persona y la modificación que se propone al estatuto que regula el ingreso de la policía a lugares cerrados, sin autorización del dueño del inmueble, en persecución de sospechosos.

La otra área que para la Comisión reviste la mayor importancia y prioridad es la relativa a la puesta en marcha de la reforma en la Región Metropolitana y el rol que en ella deben jugar las instituciones del sistema, particularmente el Ministerio de Justicia. Casi la mitad de las causas penales del país se generan en esa región y entre ellas muchas de las más complejas. De hecho esta misma Comisión nace en el contexto de la postergación de la entrada en vigor de la reforma en la Región Metropolitana. Para asegurar que ese proceso se cumpla en las fechas propuestas y en forma exitosa se requiere:

1. Que existan planes de trabajo de las instituciones del sistema donde se especifiquen las tareas que se realizarán al efecto, con sus fechas, responsables y recursos asignados. Estos planes de trabajo deben ser públicos y traducirse en un plan general que facilite el trabajo mancomunado entre las instituciones.

2. Dado que la disponibilidad de infraestructura adecuada es uno de los factores más críticos para su puesta en marcha, particularmente en Santiago dada la decisión de concentrar fuertemente los servicios de justicia penal en un sólo Centro de Justicia, resulta indispensable avocarse con especial diligencia en este aspecto, cumpliendo fielmente el calendario programado, lo que importa adjudicar la construcción de las obras en el mes de enero del próximo año. De no ser así, deberán afrontarse las enormes complejidades de ejecutar un plan de contingencia que permita funcionar sin ese Centro de Justicia.
3. Estrechar fuertemente las coordinaciones interinstitucionales, ahora al nivel local y operativo. En esta tarea le cabe al Ministerio de Justicia un rol de liderazgo indispensable, el cual, para asumirlo adecuadamente, requeriría de un rediseño de su Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal que la fortalezca política y técnicamente. De esta forma podría también desarrollar adecuadamente la misión de seguimiento y evaluación general de la reforma que le compete.

ANEXO

Reforma Procesal Penal y Delincuencia

1. Introducción

La reforma procesal puede tener un efecto sobre los niveles de delincuencia y percepción del delito a través de un mayor porcentaje de soluciones efectivas de los delitos denunciados, de la calidad de dichas soluciones, de la adecuación de las medidas cautelares, y de la atención y protección de víctimas y testigos, entre otros. Ello puede contribuir tanto al control de los delitos como a la sensación de inseguridad de la población. Cosa distinta es la sensación de impunidad, la cual puede variar por diversos motivos, sin que necesariamente esté relacionada a la sensación de inseguridad ni a los niveles reales de delincuencia.

No obstante lo anterior, se debe reconocer que la instalación del nuevo sistema, en cuanto a proceso de enjuiciamiento, por sí misma tendrá efectos muy limitados o nulos, a menos que vaya acompañado de un trabajo distinto por parte del Ministerio Público y las policías. En este sentido, la reforma procesal puede ser considerada condición necesaria pero no suficiente para mejorar el control de la delincuencia. Es la creación de una institución especializada en la persecución penal la que en teoría debiera tener un mayor impacto en la delincuencia.

Por otra parte, existen varios elementos para analizar el efecto que la reforma ha tenido sobre la delincuencia: la evolución de las denuncias de delitos de mayor connotación social, la evolución de la victimización, la opinión pública acerca del funcionamiento de los tribunales y de la reforma, y el temor a la delincuencia. A continuación se presentan los antecedentes disponibles respecto de cada uno de ellos.

2. Denuncias

A partir de las estadísticas entregadas trimestralmente por el Ministerio del Interior a partir de los antecedentes proporcionados por Carabineros y Policía de Investigaciones, de los delitos de mayor connotación social –homicidio, violación, lesiones, robo con violencia, robo con fuerza y hurto- es posible analizar el eventual impacto de la reforma sobre las denuncias. El Cuadro 1 presenta la evolución de las denuncias según región.

En las regiones de la primera fase (IV y IX), la reforma procesal penal se inició el día 16 de diciembre de 2000. El comportamiento de la tasa de denuncia de los delitos de mayor connotación social –robo con fuerza, robo con violencia, hurto, violación, homicidio y lesiones- en el primer año de vigencia, es absolutamente dispar. Mientras en la cuarta región no existe una variación porcentualmente significativa en el período 2000-2001 en comparación a la registrada en el período anterior(1999-2000), en la novena región se registra una fuerte alza, considerando los mismos períodos. Además de esta disparidad de

cifras entre ambas regiones de la primera fase, regiones sin reforma experimentaron variaciones similares (VI región) o incluso superiores (XII región).

Respecto de las regiones de la segunda fase (II,III y VII región), donde la reforma comenzó el 16 de octubre de 2000, la variación porcentual que experimentan en el primer año de implementación es significativa. Debido a que las regiones de la 3ª fase se incorporaron al proceso de reforma en diciembre de 2002, no es posible realizar el mismo análisis, considerando el impacto en al menos un año de implementación.

Cuadro N°1
Tasa de denuncias delitos de mayor connotación social.1999-2002

	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>variación 2000/1999</i>	<i>2001</i>	<i>Variación 2001/2000</i>	<i>2002</i>	<i>Variación 2002/2001</i>	<i>Variación 2002/1999</i>
I	1354.2	1685.5	24.5	1870.5	11.0	2144.9	14.7	58.4
II	1260.2	1362.9	8.1	1533.2	12.5	2050.3	33.7	62.7
III	1152.9	1403.0	21.7	1508.3	7.5	2130.7	41.3	84.8
IV	1111.6	1336.5	20.2	1641.8	22.8	2087.4	27.1	87.8
V	1424.9	1499.3	5.2	1577.1	5.2	1824.3	15.7	28.0
VI	817.0	973.0	19.1	1181.1	21.4	1501.6	27.1	83.8
VII	1238.6	1323.7	6.9	1532.0	15.7	2068.8	35.0	67.0
VIII	1135.1	1198.0	5.5	1262.2	5.4	1548.3	22.7	36.4
IX	1026.6	974.0	-5.1	1654.4	69.9	1879.8	13.6	83.1
X	893.2	946.4	6.0	1030.4	8.9	1290.8	25.3	44.5
XI	1161.9	1271.2	9.4	1322.3	4.0	1371.3	3.7	18.0
XII	984.3	1207.2	22.6	1718.9	42.4	1425.5	-17.1	44.8
R.M.	1548.1	1726.5	11.5	2128.4	23.3	2090.2	-1.8	35.0
País	1305.6	1434.2	9.8	1709.5	19.1	1886.3	10.3	44.5

Fuente: Ministerio del Interior

Cabe señalar que la VI región, que no corresponde a regiones con reforma procesal penal, experimenta alzas significativas en todos los períodos.

A partir de estos antecedentes, algunos analistas han sugerido que la Reforma conduce a un incremento en los niveles de denuncias, aunque, como se ha visto, ello no es consistente en todas las regiones.

Para concluir acerca del efecto de la Reforma sobre delincuencia (no sólo denuncias), es necesario distinguir dos aspectos: cómo se comportan las denuncias según delito y comuna, y en qué grado la variación en las denuncias responde a variaciones en los niveles efectivos de delitos o a variaciones en la cifra negra (delitos no denunciados).

Un análisis más detallado de las denuncias según tipos específicos de delitos y comunas muestra una muy alta variabilidad. Esto es, las denuncias se comportan de manera muy errática según el tipo de delito y la comuna de que se trate. Así por ejemplo, en las regiones de la segunda fase, el incremento ocurre en las ciudades capitales de regiones, mientras que

en las demás comunas permanecen de acuerdo a sus niveles previos. Por otra parte, mientras en algunas comunas aumenta el robo con violencia, en otras lo hace el hurto o el robo con fuerza.

Lo anterior permite afirmar que la Reforma no tiene efectos sistemáticos sobre los niveles y tipos de denuncias de delitos de mayor connotación social.

Una de las causas de incremento en las denuncias en algunas regiones o comunas con Reforma podría ser un incremento en la proporción de delitos que son denunciados, es decir, una reducción de la cifra negra, debido presumiblemente a un incremento en la confianza en el sistema.

El Cuadro 2 presenta los antecedentes de porcentaje de robos denunciados, según son recogidos por las encuestas realizadas periódicamente por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark.

Cuadro N°2
Tasa de denuncias efectivas de robos efectivos en ciudades

	may-00	oct-00	may-01	oct-01	jun-02	nov-02	jun-03
País	43,2	44,7	47	43,3	41,8	44,3	44
Arica	42,9	51,6	44,2	41,7	40,0	49,2	53,0
Iquique	35,3	46,3	43,5	37,0	31,3	38,4	35,6
Antofagasta	53,5	42,7	48,9	36,1	46,3	37,4	43,9
Copiapó							51,6
La Serena	59,2	38,8	45,3	44,8	52,2	52,1	50,9
Valparaíso	46,5	55,1	46,1	52,2	60,3	55,3	50,8
Viña del Mar	44,3	56,4	44,3	41,0	50,0	49,6	57,2
Gran Santiago	40,1	41,6	45,0	42,5	39,9	42,8	39,1
Rancagua	62,9	58,8	50,5	47,2	42,7	50,2	49,7
Talca	53,3	47,8	55,0	52,3	41,5	47,2	52,4
Concepción	45,3	47,3	54,4	46,4	29,1	37,0	34,3
Temuco	45,8	48,5	58,1	39,8	42,8	47,9	40,6
Valdivia	46,7	51,1	64,9	50,7	44,1	51,7	56,8
Osorno	41,0	48,2	48,1	50,0	53,7	64,4	47,2
Puerto Montt	47,2	51,4	50,4	45,9	49,2	39,5	52,4
Punta Arenas	48,4	43,8	62,5	44,1	52,0	43,4	47,1

Fuente: Índice Paz Ciudadana- Adimark.

La Serena experimenta primero una disminución y después un incremento en la tasa de denuncia (las diferencias son significativas al comparar años, no semestres), mientras que en Temuco se observa lo contrario. Por ende, no es posible deducir que existe un efecto de la reforma en la tasa de denuncias en dichas ciudades.

Respecto de las ciudades que corresponden a regiones de la segunda fase, en Antofagasta y Talca, los índices también oscilan sin tendencia clara, al igual que Temuco. Por ejemplo, el comportamiento es absolutamente diferente en su primer semestre. Antofagasta registra un aumento significativo y Talca registra una disminución en los mismos porcentajes. Cabe agregar que Antofagasta en el semestre siguiente registra también una baja, no de la

magnitud anterior, pero igualmente significativa. Respecto de las ciudades de las regiones de tercera fase (I, XI y XII), no existen variaciones estadísticamente significativa.

Conforme al margen estadístico que tienen estos resultados, no es posible extraer conclusiones categóricas sobre el impacto de la reforma en las denuncias realizadas, en cuanto a una mayor confianza de las personas para denunciar los delitos, o por el contrario, que significa un aumento real de los delitos cometidos.

En consecuencia, **tampoco existe evidencia acerca del efecto de la Reforma sobre el porcentaje de delitos que es denunciado**. En todo caso, estos antecedentes permiten suponer que como norma general las variaciones en las denuncias responden más a variaciones en el número de delitos que a variaciones en la cifra negra.

3. Victimización

La victimización se refiere al número o porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en un cierto período. En Chile existen encuestas regionales de victimización para algunas regiones en algunos períodos, realizadas por el Ministerio del Interior. Sin embargo, estas cifras no son públicas.

La única fuente pública y periódica de victimización se refiere a las encuestas semestrales realizadas por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark, que recoge el porcentaje de hogares en los cuales uno o más personas ha sido víctima de robo⁹ o intento de robo en los seis meses previos a la encuesta. Los resultados de estas encuestas se presentan en el Cuadro 2. Es preciso hacer la prevención, que los antecedentes disponibles de la encuesta que realiza la Fundación Paz Ciudadana se agrupan por ciudades y no por regiones como el anterior análisis.

⁹ Cabe destacar que la encuesta pregunta por robos en términos genéricos, por lo que no es posible distinguir si se trata de hurto, robo con fuerza, con violencia o algún otro tipo legal. En este sentido, las estadísticas de la encuesta no son directamente comparables con las estadísticas de denuncias.

Cuadro N°3
VICTIMIZACIÓN: COMPARATIVO ROBO
(% hogares en que un miembro ha sido víctima los últimos seis meses)

	may-01	oct-01	jun-02	nov-02	jun-03	Dif.Jun03-Nov02
PAIS	31,1	30,6	34,7	36,9	38,2	1,3
Arica	27,6	28,2	28,0	28,6	37,0	8,4
Iquique	27,8	30,6	36,3	42,6	45,1	2,5
Antofagasta	29,8	31,5	33,3	44,4	42,1	-2,3
Copiapo					48,0	
La Serena	26,6	33,0	36,0	34,8	38,8	4,0
Viña del Mar	34,7	28,5	35,1	32,4	40,1	7,7
Valparaiso	33,8	29,7	29,6	39,8	38,8	-1,0
Gran Santiago	33,9	32,7	36,4	36,9	38,9	2,0
Rancagua	32,8	29,8	36,5	39,8	39,1	-0,7
Talca	24,4	27,6	33,7	43,7	45,0	1,3
Concepción	23,7	27,9	31,8	36,9	34,9	-2,0
Temuco	26,5	30,9	41,9	47,9	39,4	-8,5
Valdivia	24,9	25,5	28,4	34,2	38,2	4,0
Puerto Montt	18,1	19,2	29,1	27,9	35,9	8,0
Osorno	21,3	22,4	23,3	27,0	25,3	-1,7
Punta Arenas	19,7	16,9	20,0	22,0	23,1	1,1

Fuente: Índice Paz Ciudadana- Adimark. Noviembre de 2002

De este cuadro comparativo, no es posible concluir que exista una relación directa entre el aumento de la victimización y el inicio de la reforma procesal penal en cada región. En efecto, las ciudades de la primera fase de implementación de la reforma contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark son La Serena y Temuco. Considerando el margen de error mencionado anteriormente, La Serena no experimenta cambios estadísticamente significativos en las últimas cuatro mediciones. Sí hubo un aumento en el período mayo 2001-octubre 2001 y que corresponde al segundo semestre de iniciada la reforma. En Temuco, en cambio, se experimentan aumentos significativos desde mayo 2001, pero una disminución en la última medición. Lo anterior, también descarta que la reforma por sí sola esté incidiendo en la victimización.

Respecto de las ciudades que corresponden a regiones de la segunda fase (II, III y VII), Talca y Antofagasta experimentan un alza significativa en el período que corresponde al segundo semestre desde la fecha que la reforma procesal penal comenzó (16 de octubre de 2001). Sin embargo, los índices de estas ciudades son similares a otras ciudades en que no rige el nuevo sistema en el mismo período. Ejemplo de ello, son Iquique, Rancagua y Valparaíso. Copiapó fue incorporada a la encuesta recién en junio 2003 por lo que no se cuenta con una serie de tiempo que permita analizar los cambios ocurridos.

En cuanto a las ciudades que corresponden a regiones de la tercera fase (I, XI y XII), el comportamiento en el primer semestre de implementación es distinto en cada ciudad. Mientras Arica experimenta un fuerte aumento, Iquique se mantiene alto, pero debido a

variaciones experimentadas con anterioridad a diciembre de 2002. Punta Arenas por su parte se mantiene estable.

De lo anterior se desprende que **según cifras de victimización la reforma tampoco tiene un efecto sistemático sobre delincuencia.**

4. OPINIÓN PÚBLICA

Previo al análisis sobre el efecto de la reforma procesal penal sobre la percepción de temor de la ciudadanía, es fundamental, revisar el nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene de ella. Para tal efecto, el Ministerio de Justicia cuenta con un estudio del mes de septiembre de 2002, realizado por Adimark, denominado “*Percepción sobre el funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: regiones II, III, IV, VII, IX*”.

Dicho estudio, tenía por objetivo conocer el nivel de conocimiento de la reforma procesal penal y sus actores, además de la percepción de su funcionamiento, y realizar una primera evaluación sobre aspectos generales y específicos, tales como la rapidez y transparencia.

Respecto del nivel de conocimiento, el estudio indica un mayor grado de conocimiento en la regiones de la primera etapa de implementación, que en las regiones de la segunda etapa, lo cual es natural por el tiempo que llevan desde su inicio cada una, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro N°4
conocimiento de la Reforma en las regiones donde se aplica

	Total	Región				
		II	III	IV	VII	IX
No ha oído hablar	32,4	39,1	32,6	28,9	34,3	28,8
Ha oído hablar y sabe algo	40,0	37,4	42,3	45,2	36,0	41,5
Ha oído hablar, pero no sabe en que consiste	27,6	23,5	25,1	25,9	29,7	29,7

de

Fuente: Estudio Adimark - Ministerio de Justicia. Septiembre de 2002

Los resultados muestran que un 67,6% de los encuestados ha oído hablar de la reforma, mientras que un 40% además oír, sabe algo del nuevo sistema de justicia criminal. Lo anterior, lamentablemente no permite profundizar, que nivel de conocimiento es, menos si es acertado o no. De las personas que saben de la reforma, este estudio explora cuál es el grado de acuerdo respecto de ella. El 73,6% está de acuerdo con la reforma, el 11,4% se encuentra indiferente, mientras que le 8,8% está en desacuerdo. El porcentaje de acuerdo según región, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°5
% de acuerdo con la Reforma en las regiones donde se aplica

Región	% de acuerdo con la reforma
II Región	73,9%
III Región	68,1%
IV Región	70,5%
VII Región	77,6%
IX Región	73,9%
Promedio Nacional	73,6%

Fuente: Estudio Adimark - Ministerio de Justicia. Septiembre de 2002

Del universo de encuestados que han tenido contacto directo con el nuevo sistema de justicia -5,2%- existe una evaluación favorable, ya que un 63,6% calificó con notas 5,6 o 7 su experiencia.

En resumen, del estudio antes citado, se puede concluir que, existe una percepción positiva acerca de su funcionamiento, pero resulta insuficiente, para extraer otro tipo de conclusiones, ya que no permite conocer datos más cualitativos sobre dicha percepción.

5. Temor a la Delincuencia

Para medir el impacto de la reforma sobre el nivel de temor ciudadano respecto de la delincuencia, están disponibles los antecedentes obtenidos del último Índice Paz Ciudadana – Adimark, del mes de noviembre de 2002.

Cuadro N°8
Nivel de alto temor. Resultados comparativos
Ciudades ordenadas según mejoría respecto a medición anterior

	Oct-00	May-01	Oct-01	Jun-02	Nov-02	Jun-03	Dif Jun03- Nov 02
La Serena	9,3	15,9	11,8	16,1	14,9	13,9	-1,0
Iquique	8,5	15,3	10,8	11,9	13,6	12,9	-0,7
Osorno	12,9	10,2	7,6	11,7	11,8	12,6	0,8
Valparaiso	11,9	14,0	7,9	15,6	11,5	12,5	1,0
Talca	10,2	7,6	13,6	13,3	18,2	19,3	1,1
Rancagua	18,1	11,7	15,7	16,6	15,3	17,0	1,7
Gran Santiago	13,4	15,0	14,1	12,6	12,9	14,7	1,8
Temuco	7,4	14,8	13,3	13,8	14,1	16,7	2,6
Valdivia	9,8	13,1	8,0	7,1	10,4	13,1	2,7
Arica	10,2	7,6	10,6	10,6	12,1	15,0	2,8
Viña del Mar	11,0	14,3	7,2	11,6	7,8	10,8	3,0
Concepción	10,3	11,1	10,6	13,0	11,0	14,4	3,5
Antofagasta	14,7	12,9	9,7	7,8	14,5	18,3	3,7
Punta Arenas	7,4	6,4	7,0	9,0	8,4	13,3	4,9
Puerto Montt	9,7	10,1	9,4	10,6	6,4	14,0	7,6
Copiapó						28,1	

Fuente: Índice Paz Ciudadana- Adimark. Noviembre de 2002

En las ciudades que corresponde a regiones de la primera fase (IV y IX) y en las cuales se inició la implementación el día 16 de diciembre de 2000, el porcentaje de la población con nivel alto de temor registró un aumento estadísticamente significativo el primer semestre de vigencia del nuevo proceso penal, manteniéndose estable en las mediciones posteriores. Dicho comportamiento se observa también en Iquique, donde no estaba vigente la reforma.

Las ciudades de regiones de segunda fase (II, III y VII) por su parte, tanto Antofagasta como Talca, no registran variaciones estadísticamente significativas en el primer semestre, pero sí lo hacen de manera similar en el segundo semestre. En cuanto a las ciudades de tercera fase, sólo existe una variación significativa entre las dos últimas mediciones en Punta Arenas. Sí cabe señalar, que Puerto Montt registra un incremento aún mayor en circunstancias en que no está todavía vigente la reforma.

5. CONCLUSIONES

Los antecedentes disponibles llevan a afirmar que no existe evidencia que permita establecer un impacto o efecto de la Reforma Procesal Penal sobre la delincuencia y el temor. Asimismo, los antecedentes indican que la ciudadanía que sí conoce de la Reforma en términos generales tiene una evaluación positiva de la misma.

De lo anterior se desprenden, adicionalmente, dos observaciones relevantes:

En primer lugar, no existe evidencia que permita decir que la Reforma tiene un efecto negativo sobre los índices delictuales. Las opiniones en este sentido carecen de sustento técnico.

En segundo lugar, según los antecedentes, tampoco es efectivo que exista una percepción ciudadana general acerca del efecto negativo de la reforma. De hecho, los antecedentes indican que la ciudadanía evalúa positivamente la reforma.

Comunicado de Prensa

Expertos que evaluaron la Reforma Procesal Penal entregan recomendaciones al Ministerio de Justicia

En octubre pasado el Gobierno y el Congreso decidieron posponer el inicio de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana para el mes de julio del año 2005 (la fecha inicial era diciembre de 2004). En la oportunidad se acordó, además, la conformación de una comisión técnica que evaluara el funcionamiento del nuevo sistema de justicia en las ocho regiones iniciales y el proceso de instalación gradual y que realizara sugerencias concretas para mejorar la aplicación del nuevo modelo en la Región Metropolitana.

Después de un mes y medio de trabajo, esta tarde el Ministro de Justicia, Luis Bates, recibió las recomendaciones de la comisión formada por los señores: Andrés Baytelman, académico de la Universidad Diego Portales; Rafael Blanco, académico de la Universidad Alberto Hurtado; Jorge Bofill, académico de la Universidad de Chile; Axel Buchheister, Director del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo; Carlos Frontaura, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Orlando Poblete, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes; Cristián Riego, académico de la Universidad Diego Portales; Raúl Tavolari, académico de la Universidad de Chile; Gonzalo Vargas, Gerente de la Fundación Paz Ciudadana; y Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Durante el desarrollo de este trabajo la comisión consultó diversos estudios y evaluaciones existentes sobre la marcha de la reforma y sostuvo entrevistas con personeros del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

Cabe destacar que en forma unánime los miembros de la comisión estimaron que los resultados obtenidos por la reforma procesal penal chilena son muy positivos:

- Su puesta en marcha -que ha exigido la creación de nuevas instituciones o transformaciones sustantivas a las antiguas- se ha cumplido en las fechas y forma previstas.
- Incluso antes de lo que se pensaba, el porcentaje de causas resueltas alcanzó la meta propuesta de un 89% al año.
- La duración de los procedimientos se ha reducido entre un 40% y un 60%.
- La realización oral de los procedimientos respeta adecuadamente los derechos de víctimas e imputados, y ha disminuido notablemente los problemas de corrupción en la justicia penal.

Después de reconocer estos éxitos, la comisión de expertos señaló que, como es natural en una reforma de esta magnitud, se han generado problemas que deben corregirse para que el nuevo sistema cumpla adecuadamente con los objetivos trazados.

En tal sentido, la comisión aclaró que ninguna de sus propuestas deben o pueden ser interpretadas como una crítica al sistema que encarna la reforma o a un intento de volver al sistema anterior. Se trata, exclusivamente, de una serie de recomendaciones que desde una perspectiva profesional y técnica aparecen como urgentes y necesarias para perfeccionar el nuevo sistema y que pueden ser de gran utilidad para el Gobierno y los legisladores que convocaron a esta comisión y que están interesados en mejorar la justicia del país.

El texto que entregó esta tarde la Comisión de Expertos para la Evaluación de la Reforma Procesal Penal al Ministro de Justicia tiene más de 60 páginas. A continuación se sintetizan las recomendaciones prioritarias para el buen desempeño del sistema.

I -. PERSECUCIÓN PENAL: es necesario fortalecer la persecución penal en el marco del nuevo sistema procesal penal, actividad cuya responsabilidad recae fundamentalmente en el Ministerio Público y las policías.

- Es indispensable que el **Ministerio Público** asuma un rol protagónico y decidido en la persecución penal, entendiendo que sus resultados son fundamentales en la evaluación tanto de la institución como del sistema. Esto supone, entre otras cosas:
 - d. Establecer metas internas claras y medibles en persecución penal.
 - e. Asumir decididamente la representación de las víctimas y sus intereses.
 - f. Impulsar una estrecha coordinación operativa con las policías.
 - g. Sumarse activamente a todas las instancias de coordinación de instituciones estatales en materia de seguridad pública, tanto en el nivel nacional como local.
 - h. Difundir periódica y ampliamente información sobre su actividad y resultados.

- Es fundamental que las **Policías** intensifiquen su trabajo de adecuación institucional y operativa a las exigencias del nuevo sistema. Para ello es necesario que modifiquen algunas materias de capacitación con el objeto de:
 - i. Dirigir estas actividades preferentemente a los funcionarios con responsabilidad en terreno.
 - j. Darle un sentido mucho más práctico al proceso de capacitación para que los policías aprendan y sepan aplicar conocimientos, criterios y habilidades en la solución de problemas concretos que deberán enfrentar durante su actuación profesional.
 - k. Realizar estas actividades en conjunto o en forma coordinada con el Ministerio Público.

II-. MODIFICACIONES AL CODIGO: Tras la implementación de la reforma se han detectado una serie de problemas menores en la aplicación del Código Procesal Penal ya que, en algunos casos, la interpretación legal por parte de los actores difiere del objetivo esencial que tuvo la norma inicialmente.

Con respecto a este tema, la comisión cree que los nuevos cuerpos legales requieren tiempo para asentarse y que muchos de los problemas detectados provienen de una incorrecta aplicación e interpretación y podrían corregirse con un mejor entendimiento de la lógica del nuevo sistema. Sin embargo, estima conveniente que se corrijan algunos errores y que se expliciten algunos criterios de interpretación en función de las necesidades judiciales detectadas. Algunas de estas modificaciones se refieren al fortalecimiento de la persecución penal, como por ejemplo:

- a) **Las referidas al Procedimiento Simplificado de gran utilización para la sanción de la criminalidad menor. Se ha detectado que su incorrecta redacción e interpretación ha llevado a que la máxima pena que pueda imponerse al imputado que reconoce su responsabilidad en algunos delitos, sea la de 60 días de prisión, en circunstancia de que puede tratarse de ilícitos con penas de hasta 540 días de prisión según el Código Penal**
- b) Las que amplían algunas facultades policiales, específicamente la aceptación de órdenes de detención verbales, ingreso a lugar cerrado cuando se encuentra en persecución de un individuo y la ampliación de las hipótesis de flagrancia que habilitan la detención de una persona.

III-. Región Metropolitana: Otra de las áreas que para la comisión reviste la mayor importancia y prioridad es la relativa a la puesta en marcha de la reforma en la Región

Metropolitana y el rol que en ella deben jugar las instituciones del sistema, particularmente el Ministerio de Justicia. Casi la mitad de las causas penales del país se generan en esa región y, entre ellas, muchas de las más complejas. Para asegurar que ese proceso se cumpla en las fechas propuestas y en forma exitosa se requiere:

- a) Que exista un plan de trabajo claro para cada una de las instituciones del sistema que especifique las tareas que se deben realizar, con sus fechas, responsables y recursos asignados. Esta planificación debe ser pública y debe facilitar el trabajo mancomunado entre las instituciones.
- b) La disponibilidad de infraestructura adecuada es uno de los factores más críticos para su puesta en marcha, particularmente en Santiago, debido a la decisión de concentrar fuertemente los servicios de justicia penal en un solo Centro de Justicia. Debido a esto resulta indispensable dedicarse con especial diligencia a este tema y procurar cumplir el calendario programado, esto es, iniciar las obras de construcción en junio de 2004. De no ser así, deberán afrontarse las enormes complejidades de ejecutar un plan de contingencia que permita funcionar sin el mencionado Centro de Justicia.
- c) Se debe fortalecer la coordinación de todas las instituciones y servicios con el objeto de asegurar el éxito de la reforma procesal penal en un sistema judicial que procesará prácticamente a la mitad de los casos del país.

IV-. CONDUCCION Y COORDINACION INTERINSTITUCIONAL: Una reforma de esta envergadura y que cuenta con el amplio respaldo de los poderes del Estado y la opinión pública necesita fortalecer fuertemente la conducción y coordinación de todas las instituciones involucradas. En esta tarea le cabe al Ministerio de Justicia un rol de liderazgo indispensable, el cual, para asumirlo adecuadamente, requeriría de un rediseño de su Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal que la fortalezca política y técnicamente. De esta forma podrá también desarrollar adecuadamente la misión de seguimiento y evaluación general de la reforma que le compete.