

# ***LA REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE: ¿BUENAS NOTICIAS PARA LOS DERECHOS DEL IMPUTADO?<sup>1</sup>***

*Mauricio Duce\**

## **INTRODUCCION**

El objetivo del presente trabajo es el discutir brevemente acerca de la situación de los derechos del imputado en los proyectos de reforma de la justicia criminal en América Latina, particularmente desde el punto de vista del proyecto chileno de nuevo Código Procesal Penal. Para estos efectos el programa del seminario contiene, desde mi perspectiva, una sugerente pregunta en torno a la cual intentaré dar algunas respuestas y presentar algunas nuevas interrogantes. La pregunta se refiere a si es ¿que habrá una mejor protección de los derechos del imputado con la reforma?

La pregunta me pone en la necesidad de realizar un análisis comparativo, ya que para saber si la reforma logrará una mejor protección de los derechos del imputado resulta indispensable saber cuál es la posición del imputado en el actual proceso penal chileno y cuál será su situación en el nuevo sistema.

Un diagnóstico que quiera presentar de manera mínimamente adecuada la situación actual del sistema de justicia criminal chileno debe incluir no sólo la descripción normativa del mismo (de sus reglas), sino que también de la forma en que dichas reglas se operativizan en la práctica por parte de los distintos actores que intervienen en su desarrollo. A su vez, en el otro extremo, la comparación requeriría también hacerse cargo de estas dos dimensiones en el nuevo sistema.

Los términos requeridos por la comparación generan al menos dos problemas que deseo mencionar. En primer lugar, dado que la reforma aún no entra en vigencia en Chile no resulta posible en este trabajo evaluar sus resultados. En segundo lugar, el proyecto chileno todavía se encuentra en etapa de discusión parlamentaria (aprobación del Senado) con lo cual, incluso a nivel de las reglas, hay varias decisiones que se encuentran pendientes o tienen un carácter provisorio. Teniendo en cuenta estas limitaciones desarrollaré mi presentación.

## **DIAGNOSTICO:**

El actual procedimiento penal chileno constituye un ejemplo paradigmático de un modelo inquisitivo ortodoxo de procedimiento penal. En Chile algunos autores lo han denominado procedimiento inquisitivo REFORZADO en contraposición al procedimiento inquisitivo REFORMADO, que corresponde al modelo históricamente adoptado por los países europeo-continetales en el siglo XIX. Este procedimiento se caracteriza por una concentración absoluta de funciones en la persona del juez del crimen. En Chile no existen fiscales o un Ministerio Público en el sentido que todos entendemos a esta institución ni tampoco existe diferenciación entre jueces investigadores y sentenciadores. De esta forma, es un solo juez el que investiga, somete a proceso, luego acusa al imputado y finalmente resuelve el caso. Como se puede apreciar, desde el punto de vista del imputado, su situación es bastante desmejorada ya que se enfrenta a un juez que al mismo tiempo tiene sobre sus hombros la responsabilidad de persecución criminal -que muchas veces prima por sobre su rol de protector de derechos- y, además, se enfrenta a un juez que por mandato legal ha debido manifestar su

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una versión mínimamente modificada de la ponencia presentada en el Seminario sobre Justicia Criminal organizado por la Due Process of Law Foundation in Washington, D.C., durante los días 17 a 20 de noviembre de 1998. En esta versión he mantenido la estructura y el tono coloquial de la ponencia original. Una versión más completa de este trabajo, escrita en inglés, puede verse en Mauricio Duce, *Criminal Justice Reform in Chile: Good News for the Protection of Human Rights?* (artículo no publicado en poder de la Due Process of Law Foundation).

\* Abogado, Investigador del Departamento de Investigación de la Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile; Asesor del Ministerio de Justicia en proyectos de reforma al sistema procesal penal.

preconvicción antes de la posibilidad controvertir el caso. Es decir, un juez que se forma convicción antes de la etapa de "juicio" y que es juez y parte a la vez.

La etapa de investigación, denominada sumario, es secreta durante la mayor parte de su desarrollo, no solo para terceros sino que para el propio imputado y su defensor, quienes sólo tienen un acceso limitado a algunas piezas del expediente impidiendo así un conocimiento claro de la imputación y sus fundamentos en esta etapa crucial del proceso. El sumario, además, es dominado por la figura del juez y la defensa tiene escasas o nulas facultades legales para intervenir.

Si bien en el procedimiento chileno existe una etapa contradictoria, una suerte de juicio escrito llamada el plenario, en la cual el imputado tendría pleno derecho de defensa no solo presentando pruebas al juez sino que también argumentado por escrito, el verdadero juicio criminal chileno ocurre en el sumario. Esta es una vieja constatación en la doctrina nacional que ha sido ratificada por estudios empíricos que hemos realizado en la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales en los últimos años que dan cuenta que el plenario no tiene relevancia para la decisión del caso en la mayoría casi absoluta de ellos.

Otro aspecto problemático se deriva del carácter escrito del procedimiento, el que permite una amplia práctica de delegación de funciones. De esta forma, muchas actividades de relevancia en el proceso e incluso algunas decisiones claves del mismo (auto acusatorio, auto de procesamiento, etc.) son tomadas por funcionarios subalternos de escasa o nula preparación. Los imputados tienen, a su vez, escaso o nulo contacto con el juez durante el desarrollo del caso.

La prisión preventiva, en tanto, es la regla general del sistema. Cerca del sesenta por ciento de los reclusos en Chile son imputados a la espera de una decisión en sus respectivos procesos. En la práctica, la presunción de inocencia se invierte en el proceso y el sistema opera con una especie de presunción de culpabilidad respecto de quienes son imputados. Esto se traduce en que las personas formalmente procesadas son objeto automático de un conjunto de limitaciones a sus derechos como son la prisión preventiva, el arraigo, la pérdida de derechos políticos y sindicales y la anotación en un registro público de antecedentes. En consecuencia, los procesados en Chile tienen un estatus jurídico de inferioridad por el solo hecho de ser tales, sin que exista ninguna evaluación de proporcionalidad de las limitaciones brevemente explicitadas.

En otra área, diversos estudios empíricos dan cuenta que una práctica común de los organismos policiales chilenos al realizar la investigación de los delitos es someter a los detenidos a torturas o apremios físicos y psíquicos con el objeto de obtener declaraciones autoinculpatorias, que luego son consideradas piezas relevantes por los jueces para decidir los casos. El control ejercido por los jueces sobre la policía según los resultados de estos estudios es mínimo.

Como aspecto final, el sistema de defensa pública no funciona adecuadamente debido a diversas razones derivadas de su diseño. Defensa a cargo de estudiantes, escasa cobertura, acumulación excesiva de trabajo, entre otras, son algunas de las razones que explican mi afirmación y que no podré desarrollar en detalle en esta oportunidad.

Como se puede apreciar, la situación del actual procedimiento penal chileno, desde la perspectiva de las garantías del imputado, es desastrosa. Algunos de estos problemas pueden ser identificados con carencias de implementación o falta de recursos, pero muchos de ellos -yo diría la mayoría- tienen una explicación estructural: la ideología del sistema y su consecuente diseño normativo no consideran extremadamente relevantes los derechos del imputado. Este, más que ser un sujeto de derechos, se convierte, para los fines del sistema, en un objeto de persecución del mismo.

## **LA REFORMA PROCESAL PENAL**

Como la mayoría de los proyectos del continente, la reforma chilena intenta reemplazar a nuestro actual sistema inquisitivo por uno de orientación acusatoria. Esto se traduce en la introducción del juicio oral como etapa central del procedimiento, la entrega de funciones investigativas y acusatorias al Ministerio Público, la separación de funciones entre jueces de garantías encargados de controlar el cumplimiento de derechos en la

investigación y los jueces de juicio oral encargados de fallar el caso y, finalmente, un reconocimiento mas o menos amplio de garantías individuales a quienes intervienen en el proceso.

Desde el punto de vista estrictamente normativo me parece que resulta casi imposible no reconocer que la reforma procesal penal chilena representa un avance sustancial en el mejoramiento de los derechos de los imputados. El proyecto de Código Procesal Penal contiene un conjunto importante de normas que permiten asegurar el respeto a un debido proceso con todos los componentes de éste reconocidos y desarrollados a nivel internacional en normas tales como los artículos 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Más importante que el detalle de estas normas, me parece que la lógica que se encuentra detrás del proyecto es la que debiera traducirse en mejoras significativas. Así, creo posible señalar a grosso modo que si en el actual sistema chileno el imputado es puesto en una posición subordinada, en la reforma esta situación cambia ya que él es entendido como un sujeto de derechos y, como tal, titular de un conjunto de facultades cuya restricción es excepcional y calificada.

Así, de acuerdo al proyecto, un derecho básico fundamental es que la culpabilidad del acusado sólo puede ser determinada en un juicio publico, oral, contradictorio y concentrado en donde existe un contacto directo de los jueces con la prueba, el acusado y su defensa. Si bien estadísticamente no será la etapa porcentualmente mas relevante, es un derecho que el imputado siempre tiene y puede exigir si no esta satisfecho con otras salidas que ofrezca el sistema.

Asimismo, el nuevo sistema divide funciones entre jueces de juicio y jueces que intervienen en la investigación. Estos últimos, además, no tienen facultades persecutorias las cuales son entregadas al Ministerio Público, con lo cual no sólo se resguarda mejor la imparcialidad del órgano jurisdiccional sino que también se asegura que el juez pueda proteger de mejor forma los derechos de quienes intervienen en el proceso, particularmente del imputado, actor que potencialmente puede resultar mas afectado con una investigación criminal.

En cuanto a la defensa, la nueva regulación procesal asegura su intervención desde etapas tempranas del procedimiento mediante la declaración de nulidad si es que no se ha intervenido en ciertas audiencias consideradas claves. Se elimina el secreto de la investigación para el imputado y su defensor, salvo en situación de excepción, lo que asegura una mejor preparación de la defensa y un conocimiento más acabado de la imputación y sus fundamentos. Además, desde el punto de vista del fortalecimiento de defensa pública, la reforma considera la creación de un nuevo sistema de defensa penal pública que debiera significar un mejoramiento cualitativo del servicio y un aumento significativo en su cobertura (como también en los fondos públicos destinados a ella).

Desde el punto de vista de la presunción de inocencia, esta garantía se intenta fortalecer eliminando la restricciones automáticas de derechos, limitando el uso indiscriminado de la prisión preventiva y creando alternativas menos intrusivas que ésta para casos en que ésta no sea necesaria, como por ejemplo el arresto domiciliario o la imposibilidad de salir de determinado territorio.

En cuanto a la actuación de la policía, se restringen las facultades de interrogar autónomamente a los imputados en los cuarteles policiales y se priva de valor a las declaraciones extrajudiciales prestadas en los mismos como forma de evitar el uso de los apremios.

Resumiendo, el proyecto contempla en mayor o menor medida las garantías mínimas requeridas en un sistema democrático y representa un avance significativo respecto de la situación de los derechos del imputado. Sin embargo, pecaría de ingenuo, lamentablemente muchas veces lo hemos hecho, si concluyera mi análisis dando la idea que con la sola promulgación del proyecto de reforma los problemas de nuestro sistema de justicia criminal quedan saldados.

#### **ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMATICOS:**

Pareciera ser que una de las características de nuestros países es que estamos acostumbrados a que exista una distancia enorme entre lo que nuestras constituciones y códigos regulan y la realidad en la que ellos operan. Por eso, sólo en la medida en que la reforma sea capaz de producir cambios en la práctica del sistema y en la forma en que sus actores operan, podremos decir que se ha producido un mejoramiento sustancial en la protección de los derechos del imputado.

Sin perjuicio de esta idea, me parece que la situación actual es tan precaria que sólo con el cambio normativo algunos estándares debieran mejorar, como por ejemplo, la imparcialidad de los jueces derivada de la división de funciones entre jueces de juicio, jueces de garantía y Ministerio Público. Con todo, si se quiere un cambio profundo, y el objetivo es que el sistema se enjule definitivamente hacia ello con la reforma, resulta indispensable avanzar algo acerca de los posibles obstáculos que enfrentará la reforma para plasmar sus normas en prácticas concretas del sistema. A continuación revisaré muy brevemente alguna de estas dificultades a la luz de mi experiencia en el proceso chileno de reforma.

### ***Transformación Cultural:***

La reforma procesal penal es mucho más que un simple cambio de reglas, supone también un cambio cultural en la sociedad y, particularmente, en los diversos actores que forman parte del sistema de justicia criminal, muchos de los cuales deberán cumplir roles completamente diferentes a los que hasta hoy día han desempeñado.

Desde el punto de vista de la vigencia de los derechos del imputado, una de las apuestas de la reforma es que la separación de funciones entre Ministerio Público y jueces permitirá a estos últimos asumir un rol de garantes durante el proceso, reduciéndose así la brecha existente entre el reconocimiento normativo de derechos y su eficacia en la práctica.

Sin perjuicio de compartir esta idea básica de la reforma, me parece que para lograr un cambio profundo de mentalidad que lleve a los jueces a asumir y comprometerse con el papel de garantes, es necesario avanzar en distintas áreas que exceden el ámbito estrictamente procesal.

Es evidente que uno de los principales elementos que debe incluir la capacitación es precisamente este cambio de roles. En ese sentido es indispensable trabajar el desarrollo de programas que de manera específica enfaticen el cambio cultural de roles de los jueces como un objetivo central. Desafortunadamente la tradicional concepción de programas de capacitación en la región sólo enfatiza los conocimientos teóricos de las reglas del nuevo sistema. Aquí resulta necesario producir un cambio importante y entender que la capacitación tiene objetivos más amplios que el limitado traspaso de información.

Desde el punto de vista del diseño organizacional del nuevo sistema, también tenemos que considerar la necesidad de cambio de roles como uno de los principios que guíen la organización de los nuevos tribunales. No sólo necesitamos de una nueva y más moderna forma de organizar los tribunales, sino también que esa nueva organización incentive a los jueces el asumir sus nuevos roles, por ejemplo, evitando que un sólo juez se involucre en la instrucción para impedir que tienda a asumir el rol persecutor que le corresponde al Ministerio Público.

De otra parte, desde ya es necesario que, tanto las autoridades políticas como los expertos, den señales claras a la sociedad y a la prensa acerca de los roles y responsabilidades que tendrán los actores en el futuro sistema. Si la prensa, tal como lo hace hoy, sigue atribuyendo la responsabilidad de persecución penal y de seguridad ciudadana a los jueces, éstos tendrán incentivos adicionales para asumir tal función. Por el contrario, en la medida que social y políticamente esté claro que tal responsabilidad corresponde al Ministerio Público, esto facilitará la diferenciación entre ambos.

En el ámbito estrictamente procedimental en tanto, hay que intentar evitar cláusulas que, aunque bien intencionadas, abren espacios importantes para el desarrollo de prácticas disfuncionales de los jueces en una interpretación inquisitiva de las mismas. De esta manera, hay que evitar cualquier norma que permita a los jueces comprometerse con la investigación (como ocurre con el art. 327 del proyecto chileno). Allí será necesario buscar nuevas alternativas para los problemas que dichas normas intentan resolver pero cuidando a la vez no abrir la puerta para que se produzca el traspaso de roles.

### ***Derechos Individuales y Seguridad Ciudadana:***

La pregunta aquí es cómo pretendemos mejorar la situación de los derechos de los imputados en un contexto en el que pareciera que la principal demanda social en el área es hacia una mayor restricción de derechos de quienes se ven envueltos en un proceso penal.

Esta contradicción entre derechos del imputado y seguridad ciudadana es otro elemento que debemos trabajar más específicamente. En primer término, me parece nuevamente que aquí no pude haber señales ambiguas por parte de las autoridades y expertos. La reforma efectivamente busca aumentar la eficiencia de la persecución penal, pero también intenta mejorar los derechos de quienes eventualmente pueden ser imputados por la comisión de un delito. Estos dos aspectos deben formar parte de los objetivos y discursos en torno a la reforma y no enfatizarse solamente el de seguridad ciudadana como a veces suele hacerse por motivos políticos corto-plazistas.

El peor favor que se le puede hacer a la reforma es el sobrevender las posibilidades reales de la misma en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Con todo, pareciera inevitable que para satisfacer las expectativas sociales creadas con la reforma se requiere que ella sea capaz de dar algunas respuestas en este tema que permitan, de una parte, legitimar el proceso de reforma y, de otra, legitimar el mejoramiento de los derechos del imputado.

Diversos estudios demuestran que, si bien es cierto, el proceso penal no es el ámbito institucional más adecuado para resolver el problema de la seguridad pública, si es posible el logro de importantes avances con respecto a la situación actual. Estos requieren el diseño de mecanismos más sofisticados que permitan el cumplimiento de objetivos mucho más específicos que los que hoy se atribuyen al sistema. También se requiere un cambio de mentalidad acerca de las tradicionales funciones del sistema de justicia criminal.

En la medida de que el sistema sea capaz de lograr objetivos específicos esto permite legitimar el sistema frente a la opinión pública de manera de reducir la presión indiscriminada, y muchas veces irracional, en contra de los imputados. El tema clave es entonces que salgamos del ámbito puramente discursivo y trabajemos en el diseño e implementación de programas que sean capaces de lograr estos objetivos, por ejemplo entregándole a la víctima una adecuada satisfacción, involucrando al Ministerio Público como un actor de programas locales de prevención, etc.

### ***Sistemas de Defensa Pública Eficiente:***

Otro de los aspectos que resultan claves para la efectiva vigencia de los derechos de los imputados es el establecimiento de sistemas relativamente eficientes de defensa pública. Uno de los problemas en el continente ha sido que muchos de los derechos consagrados en nuestras constituciones y códigos no han tenido posibilidad alguna de hacerse efectivos debido a la insuficiencia de servicios profesionales y especializados de defensoría pública.

En el caso chileno se ha propuesto un nuevo diseño que establece un sistema mixto en el cual la defensa penal pública estaría a cargo tanto de organismos estatales como de privados. Dicho sistema debería mejorar cualitativa y cuantitativamente el servicio. Aunque el tiempo no deja extenderme en este punto, quisiera resaltar que en la construcción de este nuevo sistema de defensa se juega en gran parte la posibilidad de incrementar efectivamente los derechos de los imputados. Lamentablemente este no ha sido un foco de atención prioritario en la discusión en Chile, incluso el proyecto de ley que lo establece todavía no se ha presentado al parlamento. Sin embargo, hace un par de semanas el parlamento chileno vinculó la entrada en vigencia del sistema y la aprobación de la ley de Ministerio Público a la aprobación de la ley de defensa con lo cual se ha dado, desde esta perspectiva, una importante señal.

Me parece que una de las razones de la escasa visibilidad de este tema se debe a que tradicionalmente no ha sido considerado un tema vendible por parte de las autoridades políticas. Muchas veces la inversión de fondos públicos en esta área es estigmatizada por sectores conservadores como una inversión que realiza el Estado para proteger "delincuentes". Esto hace que el tema de la defensa pública sea muchas veces postergado por las autoridades.

Una aproximación mas creativa a este tema podría generar, sin embargo, avances sustanciales en la protección de los derechos del imputado. Así por ejemplo en el caso del proyecto chileno el nuevo sistema implicará abrir un gran mercado para abogados que claramente es una externalidad positiva de la reforma para la profesión legal. En este sentido debiera existir un trabajo más específico por parte de las autoridades de difusión y venta del proyecto. Esto podría generar apoyo político y técnico por parte del gremio de abogados que sería de gran ayuda para la discusión parlamentaria e implementación del sistema. El tema central es que hay que aprovechar los espacios de legitimación que tiene el sistema de defensa en los grupos profesionales que se beneficiarán con los mismos. Ello requiere un cambio de enfoque de la forma tradicional en que el tema se ha trabajado en Chile hasta el momento y un trabajo específico orientado a estos objetivos.

#### ***Aspectos no Abordados:***

Dentro de los aspectos no abordados por la reforma me parece que el más importante de ellos respecto de la situación de los derechos del imputado es el que dice relación con la actividad policial en la investigación de los delitos. Uno de los aspectos mas delicados del proceso de transición democrática chilena ha sido la pervivencia de ciertos enclaves autoritarios en los cuales ha sido imposible avanzar en reformas de importancia. Uno de estos enclaves ha sido el cuerpo policial más grande del país, Carabineros.

Si bien es cierto que el proyecto de nuevo Código ha intentado regular la actividad policial desde el punto de vista procesal, lo que ha generado gran polémica con las instituciones policiales, me parece que para lograr cambios profundos en esta actividad es necesario realizar transformaciones a nivel de la estructura de estos organismos.

La transición chilena no ha permitido realizar un trabajo mas profundo en esta materia lo que probablemente constituirá un obstáculo de importancia para la efectiva garantización de los derechos del imputado en las primeras fases de una investigación criminal. Hay que recordar que varios estudios en Chile dan cuenta que uno de los aspectos mas problemáticos referentes a la vigencia de derechos humanos está constituido por el comportamiento policial en la investigación de delitos comunes.

Con todo, pareciera que en los últimos meses se ha abierto un debate hacia una mayor transparencia, control y fiscalización de la policía, incluso se ha hablado de redefinición de funciones y racionalización de la actividad policial. Oportunidades como ésta no se dan todos los días. El único problema es que tradicionalmente no nos hemos preocupado de la policía y no sabemos mucho que hacer cuando tenemos un espacio para ello. Aquí entonces hay un área que requiere urgente preocupación y que es absolutamente relevante para lograr un efectivo mejoramiento de los derechos del imputado. Nuevamente, esta preocupación tiene que ir más allá del discurso y entrar en diseños mas específicos que permitan resolver los problemas concretos que genera la intervención policial con respecto a los derechos del imputado.

#### **CONCLUSIONES**

Mi intención no es presentar un cuadro pesimista o escéptico respecto de la situación de los derechos del imputado o de la reforma misma, aún cuando esa postura puede parecer lo más "de moda" en ciertos círculos académicos. Esa actitud me parece la mas fácil y la menos comprometida en un momento clave en el que la reforma necesita mas que nunca compromiso y trabajo para su éxito. El verdadero compromiso, sin embargo, debe traducirse no en una aceptación acrítica de los proyectos de reforma sino que en un trabajo destinado a hacernos cargo de estos problemas. Es evidente que nuestros esfuerzos han estado, y probablemente sigan estándolo de manera importante, en el trámite legislativo. Sin embargo, a corto o mediano plazo el no considerar adecuadamente de estos problemas puede generar efectos perjudiciales para los objetivos finales de la reforma.

Desde el punto de vista de los derechos del imputado el doble desafío está, por una parte, en fijarnos objetivos realistas en cada una de las áreas en qué intentamos introducir mejoras y, por la otra, en diseñar programas específicos destinados a superar los obstáculos que podamos encontrar en cada una de ellas.

No me parece que los problemas que hoy enfrentamos sean fatalidades o que constituyan una especie de determinismo cultural según el cual no podamos elevar los estándares de protección de los derechos de los

ciudadanos en nuestros países. El hacerlo, sin embargo, es un proceso lento y complejo que debe ser trabajado con instrumentos mas afinados y específicos que los que al parecer hemos venido utilizando.

Si es que es posible dar una conclusión o una respuesta más clara a la pregunta inicial, pienso que la reforma procesal penal en Chile es absolutamente indispensable para elevar los estándares de resguardo de los derechos de quienes se ven envueltos en un proceso. No es el último paso, pero si es el primero y en ese sentido creo que la reforma representa un avance importante hacia una mejor protección de los derechos del imputado.

Más que como una solución definitiva a todos los problemas prefiero ver a la reforma en Chile como una instancia generadora de un nuevo escenario, en el cual, a diferencia del actual, me parece posible desarrollar un sistema que aumente el nivel de resguardo de los derechos del imputado. Ahora bien, la capacidad de traducir esta imagen en un comportamiento concreto del sistema de justicia criminal es el desafío que tenemos en el futuro inmediato. Este desafío requiere que seamos capaces de clarificar cuales son los problemas que afectan al actual sistema de justicia criminal y cuales serán los problemas futuros que deberá enfrentar la reforma; fijarnos expectativas mas realistas acerca de la posibilidad que tiene la reforma de solucionar estos problemas; determinar cuales son los objetivos específicos que cada componente de la reforma puede lograr; y, finalmente, utilizar instrumentos más creativos y sofisticados en dicha labor.