

LA REFORMA AL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL EN CHILE

*Loreto Ruz Donoso **

INTRODUCCIÓN

Parece ser un común denominador en varios países de Latinoamérica el que, de los diversos poderes y sectores del Estado, aquel que no ha experimentado procesos significativos de modernización resulta ser el Poder Judicial.

Ello ha sido una constante, por lo que el actual proceso de reformas al sistema de administración de justicia que se lleva adelante con distintos matices, inflexiones y temáticas en los diversos países, permite abrigar la esperanza cierta que la deuda histórica de los poderes colegisladores comience a ser saldada y consecuentemente fortalecido el sistema democrático.

Parece relativamente claro que el Estado Constitucional de Derecho no puede arraigarse en la ciudadanía, en tanto no ostentemos en nuestros países, poderes judiciales auténticamente autónomos del Poder Político, precedidos de normas, instituciones y prácticas que garanticen la debida imparcialidad, independencia y transparencia en las actuaciones judiciales.

A lo anterior se debe sumar la necesidad de fortalecer y consolidar una jurisprudencia que de vida y cautela las garantías y derechos de las personas, maximizándolos y desarrollándolos, sin lo cual las normas carece de vida real.

Este conjunto de reflexiones han sido el norte inspirador del proceso de reformas que desde hace algunos años llevan adelante en Chile los gobiernos de la Concertación.

CONSIDERACIONES TÉCNICAS PRELIMINARES

Sin embargo, a tales consideraciones debe agregarse todavía otras variables que han tenido particular importancia en el proceso de reformas en Chile.

En efecto, las consideraciones puramente jurídicas, exentas de testeo económico o de indicadores de gestión adecuados, modelos organizacionales, sistemas de evaluación y control de los cambios propuestos, mediciones de rentabilidad y beneficios medibles y cuantificables, conllevan el riesgo cierto de desarrollar procesos incompletos, parciales, funcionalmente inmanejables y a la larga imposibles de financiar.

Parece necesario abrir el análisis de los sistemas de administración de justicia a las ciencias de la estadística, la econometría, la administración, pues no es posible estructurar un sistema eficiente sin tomar en consideración las variables que permiten maximizar el uso de los recursos que cada país destina a su sistema judicial.

Así por ejemplo, el desarrollo de una política criminal explícita, debe tomar en consideración las instituciones que permiten el mejor uso del recurso juez, policía, fiscal, pues independiente del modelo de

* El presente documento ha sido elaborado para la Conferencia sobre “La Reforma de la Justicia Penal organizada por la “Due Process of Law Foundation” / 17 al 20 de Noviembre de 1998, Washington D.C. por: Rafael Blanco Suárez, Coordinador General de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, y Loreto Ruz Donoso, Sub-Coordinadora General de la misma Unidad.

enjuiciamiento criminal adoptado, no resulta técnica ni económicamente posible investigar el 100% de los delitos que se cometen.

La diferencia entre los diversos sistemas radicará entonces en los mayores o menores grados de transparencia y control social o institucional a los que se sujetan las decisiones de los órganos de investigación o jurisdiccionales al momento de desechar la investigación de un delito.

Por otra parte el despacho judicial tenderá a ser inoportuno, lento y como consecuencia, carente de garantías, si no se revisan adecuadamente los modelos de organización y gestión que regulan el trabajo de nuestros jueces.

Los procesos de desjudicialización, la erradicación de las funciones de administración de los operadores que deben realizar funciones jurisdiccionales, el desarrollo de indicadores de gestión, y la construcción de modelos de simulación y de control y evaluación de los recursos invertidos en el sistema, constituirán sin lugar a dudas el complemento necesario e indispensable a partir del cual podremos maximizar los recursos que se destinan a la modernización de nuestro sistema de justicia, y permitir fruto de ello elevar el estándar de satisfacción de los derechos de todos los intervinientes en el sistema de justicia.

LA REFORMA AL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

En Chile al igual que en gran parte de los países de América Latina la reforma al sistema de justicia penal representa un espacio común de reflexión y esfuerzos que se llevan adelante. La preocupación por mejorar la estructura de los procesos penales, el rol y funciones del ministerio público como órgano de persecución criminal, la reforma al sistema de defensa penal, los cambios a las funciones y procedimientos policiales, la revisión de los problemas que derivan del sistema carcelario y las modificaciones a la legislación penal sustantiva representan un desafío que es urgente abordar puesto que tales iniciativas encuentran su fundamento en la necesidad de profundizar el estado de derecho y con ello acrecentar la confianza de la gente en el sistema democrático.

Diversos estudios demuestran que el espacio institucional al interior de las democracias latinoamericanas, en donde más sistemáticamente se violentan los derechos de las personas, ocurre precisamente en los sistemas de enjuiciamiento criminal poniéndose de manifiesto la urgencia y decisión de arremeter con prontitud cambios normativos e institucionales.

Pensamos que debe estructurarse un sistema que respete las garantías y los derechos de todos los que intervienen en el proceso, ya sea como víctima o como victimario. Se requiere establecer condiciones de procesamiento de las personas que aseguren estándares de imparcialidad y transparencia. Se necesita estructurar sistemas alternativos de resolución de conflictos a fin de otorgar un tratamiento político criminal diferenciado en atención a la naturaleza y gravedad del delito que se trate. Asimismo, es requisito necesario asegurar principios básicos a la hora de idear el nuevo proceso que asegure la efectiva vigencia de los principios de inmediación, concentración, en el marco de un proceso oral y desburocratizado, que permita realizar las investigaciones criminales de manera expedita y eficiente.

Los procesos de transformación de la justicia penal deben sostenerse en proyectos que inspirados en los principios señalados anteriormente, estructuren normas e instituciones que permitan dar vigencia a un sistema realmente acusatorio. Como señaláramos anteriormente, al conjunto de transformaciones normativas que deben estudiarse detenidamente debe sumarse una mirada integral e interdisciplinaria que haga factible y real el cambio.

El Proceso Chileno de Reforma al Procedimiento Penal

Es importante destacar en este proceso elementos estratégicos que han sido determinantes para abordar el cambio que no cabe duda es de enorme profundidad y complejidad por cuanto implica modificar un sistema de enjuiciamiento criminal que se mantiene invariable por más de cien años encontrándose fuertemente arraigado en la cultura judicial

- Voluntad política del Ejecutivo

Se manifiesta en la fuerza con que lo ha impulsado el Ministerio de Justicia y la disponibilidad presupuestaria que ha puesto el Ministerio de Hacienda.

- Creación de consensos

El proceso de reformas ha privilegiado la discusión y análisis técnico en la fase prelegislativa, de alta participación y convocatoria, lo que ha permitido ampliar la base de sustentación de los proyectos y el involucramiento de diversos sectores políticos y sociales.

- Participación de los involucrados

Con ocasión de la reforma procesal penal se creó un Foro de Discusión, coordinado desde el Ministerio de Justicia, que integraron representantes de diversas áreas del Poder Ejecutivo, miembros del propio parlamento, connotados juristas y profesores de diversas facultades de derecho, jueces, ministros de los tribunales superiores de justicia y representantes de las instituciones policiales.

Este foro se definió como una instancia prelegislativa de revisión y discusión de los trabajos y proyectos que se producían en los equipos de trabajo técnico y multidisciplinarios tanto del Ministerio de Justicia como de las instituciones privadas que participaron directamente en la elaboración de los textos de trabajo y los anteproyectos que se afinaron en el foro entre las que se destaca la Corporación de Promoción Universitaria, vinculada al desarrollo de proyectos en el área judicial, así como la Fundación Paz Ciudadana, ligada al estudio de la criminalidad y al desarrollo de estudios económicos en el área de justicia entregándole un respaldo sólido a los productos elaborados y generando adhesiones desde los más variados grupos y posiciones políticas.

- Multidisciplinario

Una de las claves del éxito de esta etapa fue la conformación de este equipo técnico, multidisciplinario, de diverso pensamiento y visión política, precedido de un currículum a toda prueba.

Terminado el trabajo del Foro, los proyectos fueron presentados a tramitación legislativa, que es acompañada y respaldada permanentemente por un equipo del ejecutivo, que preparó documentación de respaldo e información complementaria para cada uno de los parlamentarios.

- Apoyo parlamentario

A lo anterior se sumó un fuerte compromiso de las bancadas parlamentarias que duplicaron las horas de análisis y trabajo de estos proyectos que aceleró la discusión y votación de tales iniciativas.

Así se aprobó el primer proyecto de ley de la reforma que fue la Reforma Constitucional que creó el Ministerio Público como órgano constitucional autónomo encargado exclusivamente de la instrucción criminal y del ejercicio de la acción penal en su caso así como de sostener la pretensión en la fase del juicio oral.

La reforma procesal penal en trámite considera la aprobación de un conjunto armónico de cinco proyectos de ley:

1. Proyecto de nuevo Código Procesal Penal, que crea un sistema oral de base adversarial instaurando un juicio oral, público y contradictorio ante un tribunal colegiado compuesto por tres jueces de derecho
2. Proyecto de Ley Orgánica de Ministerio Público que establece las funciones, organización y estructura del Ministerio Público
3. Proyecto de Normas Adecuatorias que adecúa las distintas leyes que contiene disposiciones penales a las normas y principios de la reforma procesal penal
4. Proyecto de Ley que Modifica el Código Orgánico de Tribunales que establece la creación de los nuevos tribunales orales, la estructura orgánica que estos tendrán y el número de nuevos jueces que los integrarán
5. Anteproyecto que crea un nuevo Sistema de Defensa Penal Pública actualmente en preparación para entrar a tramitación en diciembre de este año.

Ideas Centrales de la Reforma Procesal Penal

El actual sistema de enjuiciamiento criminal es escrito, inquisitivo, secreto y adolece de visibles faltas al debido proceso.

Existe un juez encargado de la investigación, la acusación y el fallo. Es así como la investigación se realiza en la etapa llamada “sumario”, secreta para las partes, que finaliza con la declaración de cierre y la posterior acusación (o sobreseimiento). En la etapa siguiente llamada “plenario” se apreciarán las argumentaciones escritas y pruebas, la que concluye con la sentencia condenatoria o absolutoria, que es apelable ante la Corte de Apelaciones.

En una sola persona se concentran las funciones de investigar, acusar y fallar, situación que por su naturaleza no posibilita al juez para actuar en condiciones objetivas de imparcialidad en el proceso.

A lo anterior se agrega la falta de intermediación entre el juez y las partes por cuanto la relación se establece por intermedio de un funcionario no letrado que adquiere especial preponderancia en las actuaciones judiciales.

El nuevo sistema que se propone separa radicalmente las funciones de investigación y juzgamiento, entregando la función de investigar y acusar a un órgano técnico especializado de carácter autónomo constituido por el Ministerio Público. La función de juzgar se entrega a un tribunal colegiado compuesto por tres jueces de derecho.

La fase de instrucción estará a cargo de los fiscales del Ministerio Público, quienes deberán iniciar las investigaciones, dirigir a las policías, coordinar las actuaciones de los órganos auxiliares de la administración de justicia para los efectos de la investigación, ejercer la acción penal en su caso y sostener la pretensión punitiva en la fase del juicio oral.

La fase de instrucción será desformalizada y en ella intervendrán, el fiscal en representación de los intereses de la comunidad en la persecución criminal, para lo cual deberá velar por las pretensiones de las víctimas; el abogado defensor del imputado y el juez de control de instrucción. Este último tendrá como función principal la de controlar las actuaciones del fiscal que supongan la afectación de derechos o garantías constitucionales. Por otra parte debería prestar su conformidad en los casos de: suspensión condicional del proceso, acuerdos repertorios, renuncia a juicio, archivo provisional, ejercicio de la oportunidad, entre otros.

El nuevo sistema procesal penal posee como características centrales las siguientes:

1.- La instrucción como decíamos, de carácter desformalizada, en manos de un órgano administrativo especializado permitirá dotar al proceso de una investigación hecha por un ente cuya formación y destrezas se orientan de lleno a la persecución penal, dotado de los recursos necesarios y de estructuras de gestión adecuadas para la formación de sus integrantes en fiscalías especializadas según la diversa naturaleza y complejidad de los delitos.

A su vez la existencia de una fase de instrucción informal permite dar origen a un sistema contradictorio, de partes, en el cual se enfrentaran los fiscales y el defensor para llevar adelante sus respectivas posiciones bajo el control de un juez que velará por las garantías y derechos de los intervinientes.

Por otra parte las exigencias que derivan de la garantía del debido proceso, exigen que el órgano jurisdiccional encargado de decidir el derecho en un litigio de partes, no realice funciones de investigación, a objeto de asegurar la igualdad de armas de las partes en conflicto, reservándose en cambio condiciones objetivas y subjetivas de imparcialidad e independencia. Lo anterior solo resulta posible a nuestro juicio en un sistema de instrucción informal.

2.- Se estructura un sistema de carácter oral, lo cual permite dar celeridad a los procesos de investigación y judiciales. A ello se agrega que la oralidad permite dar efectivo cumplimiento al principio de intermediación entre el juez y las partes y dota de mayor transparencia a todo el sistema.

3.- Se estructura un sistema que contempla la diversificación del catálogo de soluciones alternativas para poner término al proceso, entre las que destacan la suspensión condicional del proceso, conocido también como la suspensión del proceso a prueba, la existencia de acuerdos repertorios de naturaleza económica entre las partes, conocida también como la mediación en el proceso penal.

- La suspensión condicional que se estructura establece que las personas imputadas por un delito cuya pena eventual no supera los tres años y en la medida que la persona investigada no registra antecedentes penales anteriores, puede optar a la suspensión del proceso bajo la condición de someterse al cumplimiento de determinadas condiciones impuestas por el fiscal con aprobación del juez de control de instrucción o garantías, en lo que podría denominarse un sistema de control a prueba en libertad durante un período de tiempo, al cabo del cual la persona egresa del sistema.

- Por otra parte existe el acuerdo reparatorio que se produce al establecerse entre la víctima y el imputado un acuerdo de naturaleza económica en el cual las partes acuerdan poner fin al proceso.

Este acuerdo tiene lugar en todos aquellos casos en los que se está en presencia de un delito que afecta un bien jurídico susceptible de apreciación pecuniaria o dicho de otra forma se está en presencia de un bien jurídico disponible, entre los que se cuentan los delitos de naturaleza económica y los delitos contra la propiedad

4.- El proceso contempla asimismo instituciones como el archivo provisional de la causa, que opera en aquellas hipótesis en las que no resulta técnicamente posible iniciar una investigación por carecerse de los antecedentes mínimamente necesarios para iniciar el trabajo de persecución.

5.- Por otra parte, se establece la facultad de la fiscalía de no iniciar investigación cuando la responsabilidad penal se encuentra extinguida, o bien el hecho denunciado no reviste los caracteres de delito. Por último se contempla de manera incipiente el ejercicio de los que podríamos denominar un tímido ejercicio de la oportunidad estricta.

6.- Se establece un sistema de renuncia a juicio en las hipótesis en las que cumpliéndose determinados requisitos, existe la voluntad del imputado de reconocer los hechos en los cuales la fiscalía funda su investigación y la voluntad de la misma de acusar por una determinada pena cuyo límite se acuerda formalmente en el proceso. Estas circunstancias dan origen a un procedimiento abreviado que supone como hemos señalado una negociación fiscal-imputado, en la cual interviene un juez unipersonal que verifica las condiciones en las que se generó el consentimiento del imputado y el conocimiento que tiene de sus derechos, procediendo posteriormente a juzgar en torno a su culpabilidad. De esta resolución es posible apelar ante la Corte de Apelaciones.

7.- Se establece un plazo a la fiscalía para acusar ante el tribunal del juicio oral al eventual imputado, que se cuenta desde el momento de la formalización de la instrucción que el fiscal realiza frente a un imputado. Previa a esta formalización de la instrucción la fiscalía no posee facultades para afectar derecho o garantía alguna del imputado.

8.- Se estructura un proceso que contempla la existencia de una política criminal explícita que debe desarrollar la fiscalía, la cual orientará el trabajo de los diversos fiscales a lo largo del país y permitirá generar condiciones para hacer coherente, razonable y eficiente la labor de persecución, maximizando el uso de los recursos humanos y materiales disponibles, permitiendo por otra parte un control y evaluación más transparente de la labor de la fiscalía.

9.- Se estructura un juicio oral ante un tribunal colegiado compuesto por tres jueces de derecho que conocerán las presentaciones del defensor y del fiscal como del resto de los intervinientes en el juicio. Después de producirse la prueba, el tribunal se encuentra obligado a resolver en torno a la absolución o condena del imputado. Se elimina la existencia del recurso de apelación subsistiendo la posibilidad de recurrir de casación ante la Corte Suprema o de revisión ante el mismo tribunal en casos muy excepcionales.

La Reforma al Sistema de Asistencia Judicial en Materia Penal.

Esta reforma representa el complemento indispensable de la reforma al sistema de persecución criminal, pues a nuestro entender y aun cuando la fiscalía se encuentra sujeta al principio de objetividad, la tendencia en los sistemas acusatorios es a establecer informalmente un juicio entre partes una de las cuales es el fiscal.

De esta manera la existencia de un sistema que garantice el efectivo acceso al sistema de defensa penal resulta ser una exigencia elemental de la garantía de igualdad de oportunidades para los intervinientes.

No resulta tarea sencilla encontrar un sistema de defensa penal que cumpla con los requisitos de eficiencia, calidad técnica y dotación de recursos adecuada.

Estructuralmente los ejemplos de sistemas de defensoría penal pública a imitar resultan escasos por lo que el proyecto que se está preparando en Chile resulta una mezcla de diversos sistemas entre los que destacan como antecedentes aunque no directos, el sistema de defensa del Estado de Wisconsin en Estados Unidos, mezclado con un sistema de lista como el que existe en muchos países de Latinoamérica y Europa Continental.

La defensa prestará asistencia jurídica y judicial directamente y por otra parte se consulta la participación en el sistema de entidades privadas que lo harán mediante licitación de fondos. Se establece asimismo un mecanismo supletorio que consiste en listas de abogados que asumirían las causas que no sean asignadas al subsistema público o al privado, tales como las derivadas de hipótesis en las que un concurso se declara desierto por falta de oferentes privados o porque las instituciones que se presentaron no cumplían con los requisitos para ser asignatarias de causas.

La Defensa Penal Pública, a través de una unidad especializada será la responsable de controlar y supervisar las causas asignadas a las instituciones privadas y deberán evaluar el funcionamiento de cada una de ellas a través de sistemas de control en línea, auditorías selectivas, inspecciones personales, entrevistas al usuario, entrevistas al juez de la causa entre otras.

Sin lugar a dudas el buen funcionamiento del sistema de defensa se encuentra indisolublemente ligado a la claridad con que la legislación procesal es capaz de regular las hipótesis de intervención necesaria del defensor como condición de validez de las actuaciones durante la investigación y en el juicio oral. Por otra parte el sistema requiere que la asignación de casos contemple no solo fondos para costear las remuneraciones de los defensores sino también fondos adicionales para realizar investigación, peritajes u otras acciones de la defensa.

ESTRUCTURA DE UN PLAN DE TRANSICIÓN

El conjunto de reformas al sistema de enjuiciamiento criminal que hoy se debaten en Chile consultan un modelo de trabajo que toma como variable fundamental el diseño de un plan de transición que prepare adecuadamente los cambios que es necesario realizar desde el punto de vista nominativo e institucional.

Estos elementos resultan imprescindibles a la hora de planificar un cambio tan sensible y profundo como lo constituye el sistema procesal penal. Los ejercicios de simulación de juicio oral seguido de evaluaciones grupales, y la observación de experiencias comparadas sobre el particular y deberán permanecer como una constante en el proceso de capacitación.

Una de las características principales del proceso de reforma en Chile es la gradualidad con se instalará el nuevo sistema. Consideraciones organizacionales, técnicas y económicas lo hacen aconsejable.

Para preparar su puesta en marcha se ha constituido por Decreto Presidencial una Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, dependiente del Ministro de Justicia, responsable de coordinar a todas las instituciones involucradas en el proceso penal para los efectos de tomar en forma conjunta las medidas necesarias para poner en marcha el nuevo sistema en breve plazo. Se han constituido comisiones de trabajo permanente en materias legislativas, económicas, organizacionales, informáticas, de capacitación y de infraestructura con el poder judicial a través de la Corte Suprema, con todos los Ministerios que intervienen (Hacienda, Planificación, Obras Públicas, etc.) las policías, y los servicios auxiliares como Gendarmería de Chile, Instituto Médico Legal y otras instituciones que se ven afectadas por esta reforma.

En efecto, reiteramos que se requiere diseñar adecuadamente los proyectos no sólo desde su perspectiva normativo-jurídica, sino también revisar los modelos organizacionales y el costo.

Se revisaron los modelos de trabajo y de gestión actuales y los que se proponen, los procesos de trabajo de cada institución a objeto de determinar el personal y el número requerido para desarrollar las tareas necesarias para que el conjunto del nuevo sistema opere adecuadamente.

En cuanto a los actores del sistema, se están diseñando los modelos de selección, reclutamiento y capacitación de jueces. Próximamente será de fiscales y defensores.

Dado que se requiere modificar la infraestructura se han diseñado modelos arquitectónicos para que los juicios se desarrollen en las condiciones ideadas en los proyectos y está pronto a iniciarse la construcción de los nuevos tribunales.

El Plan de Transición contempla asimismo la formación de un equipo de trabajo, que sea capaz de monitorear y colaborar en el cambio de sistema de carácter formal, transitorio y multi-institucional con representantes del Poder Judicial, de la nueva Fiscalía, de la nueva Defensa Penal Pública y del Ministerio de Justicia, que evalúen y sugieran acciones concretas, para superar los problemas que emanen del proceso de transición.

Por último, los procesos de cambio requieren ser dados a conocer a las distintas comunidades jurídicas de un país, para lo cual existe una constante información de forma de generar un proceso de asimilación progresivo, que amplíe por otra parte la base de apoyo y sustentación del proceso de reforma.

CONSIDERACIONES FINALES

La constatación en las encuestas de opinión ciudadana en algunos países en tomo al nivel de credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones públicas en general y en el sistema judicial, particularmente la justicia penal, demuestran que se encuentra fuertemente debilitada, lo que naturalmente arriesga conflictos de sociabilidad significativos y que impone esfuerzos de mejoramiento sustantivo de las deficiencias en cuanto a eficiencia, garantías, transparencia etc.

La inversión en la justicia es inversión en el Estado de Derecho, en el sistema democrático, en definitiva es inversión en la gente, y en la legitimidad de nuestras instituciones más nobles y necesarias.