

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

### DATOS DEL AUTOR:

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

### RESUMEN:

El presente trabajo tiene por objeto describir en forma sumaria el desarrollo que ha tenido el proceso de reforma procesal penal en nuestro país, intentando con ello reflejar alguno de los principales resultados obtenidos hasta el momento y sus desafíos futuros. El foco central está en la descripción de lo que ha ocurrido en los diez años de vigencia del nuevo sistema procesal penal en Chile registrando algunos de sus principales hitos en tres etapas: años 2.000 y 2.001; años 2002 a mitad del año 2005; y, finalmente, desde la segunda mitad del año 2005 a la fecha. Debido a los alcances limitados de este trabajo, no se intenta abordar todos los aspectos que un proceso de cambio tan complejo han supuesto, sino que la idea es entregar una visión panorámica de cómo se ha ido consolidando el proceso de cambio e identificar algunas áreas problemáticas que se deben resolver en el trabajo futuro del sistema.

---

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

## DIEZ AÑOS DE REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE: APUNTES SOBRE SU DESARROLLO, LOGROS Y DESAFÍOS

Mauricio Duce J.

La reforma del sistema de justicia criminal en Chile ha sido denominada por las autoridades públicas y sectores importantes de la sociedad civil como la “reforma del siglo”, enfatizando con ello la relevancia que este cambio ha tenido para nuestro sistema legal y para su arquitectura institucional en general.<sup>2</sup> El inicio de la discusión pública acerca de la posibilidad de realizar una reforma al sistema de justicia criminal en nuestro país se produjo cuando varios países de América Latina habían experimentado cambios o abierto debates importantes en la materia. En efecto, el debate chileno comenzó hacia fines de 1992, cuando reformas como las de El Salvador y Guatemala se encontraban en etapas muy avanzadas de su puesta en marcha, y se aprobaba un nuevo Código en el sistema federal argentino.<sup>3</sup> En buena medida, el retardo obedeció a que el proceso de transición democrática chileno fue tardío respecto a otros del continente. En Chile, al igual que en la mayoría de los países de la región, la transformación en materia procesal penal se encuentra estrechamente ligada, al menos desde un punto de vista temporal, al proceso de recuperación democrática, a partir de la década de los ochenta.

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

El poder de transformación que ha tenido la reforma supera incluso las expectativas que muchos de los más optimistas teníamos cuando a mediados de los años noventa comenzamos a discutir su necesidad. Esto no quiere decir que se trate de un cambio que no haya presentado varios problemas ni tampoco que no existan desafíos muy importantes aún pendientes. Mi punto es que, más allá de los problemas y desafíos, se puede observar la existencia de un escenario completamente distinto sobre el cual trabaja la justicia penal en Chile y eso es un logro muy importante obtenido en un período de tiempo bastante más breve que el que se pensaba podía producirse. La lógica, los principios, las instituciones y las normas de nuestro antiguo sistema inquisitivo parecen tan lejanas de la realidad actual que cuesta recordar que hasta hace menos de cinco años aún regían a mas de la mitad del país. Incluso

---

<sup>2</sup> Utilizó este término, entre otros, Soledad Alvear (entonces ministra de Justicia), “Trascendencia de una Reforma”, *La Época*, 7 de abril de 1998, pág. 8.

<sup>3</sup> Una visión panorámica de los procesos de reforma a nivel regional puede verse en Mauricio Duce, *Reformas a la Justicia Criminal en América Latina: Una Visión Panorámica y Comparada Acerca de su Gestión, Contenidos, Resultados y Desafíos*, en *Crimen en Inseguridad* (Lucía Dammert Editora), FLACSO Chile – Catalonia, Santiago 2009, págs. 189 a 224.

más, ellas parecen tan ajenas a los valores que hoy día están fuertemente instalados en el sistema que resulta comprender cómo mantuvieron vigencia por tantos años en nuestro país.

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

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

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

## **1.- Desarrollo, Logros y Problemas de la Reforma Durante su Diez Años de Vigencia:**

El proceso de reforma se inicia como hito formal con la presentación al Congreso Nacional del proyecto de nuevo Código Procesal Penal, lo que se produjo en junio de 1995.<sup>4</sup> Sin embargo, este hecho constituyó un hito de un trabajo mucho más largo y complejo de varias instituciones y personas, iniciado a principios de la década, que encontró terreno fértil para desarrollar el proyecto a partir del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000). La reforma supuso un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significó reformas muy sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran. En materia de reforma legislativa, el proceso de cambio concluyó en mayo de 2002 con la aprobación de la última reforma legal que integraba el paquete de proyectos originalmente presentado por el

---

<sup>4</sup> Véase: Mensaje n° 110-331 de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Nuevo Proyecto de Ley que establece un Nuevo Código de Procedimiento Penal, Santiago, 9 de junio de 1995. Una versión publicada del mismo puede verse en Código Procesal Penal, Legal Publishing, Santiago 2009, págs. 1 a 26.

ejecutivo al Congreso Nacional. De esta forma finalizó un proceso que tardó cerca de siete años en su conjunto.<sup>5</sup>

Respecto a la implementación y puesta en marcha del sistema, el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público estableció un sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma por regiones en cuatro etapas. La gradualidad del sistema se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que importa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). De esta forma, el sistema de implementación supuso incluso la aprobación de una norma transitoria constitucional, la Trigesimosexta, que autorizó la aplicación gradual de la reforma y que, además, entregó a la Ley Orgánica del Ministerio Público la determinación del calendario de la implementación.<sup>6</sup> De acuerdo al cronograma original la implementación gradual se realizaría en cuatro etapas y en un período de casi tres años. Con todo, una ley posterior (la N° 19.762 publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001) alteró dicho cronograma aplazando la vigencia del nuevo sistema en la Región Metropolitana. Finalmente, dicho calendario fue nuevamente alterado en diciembre de 2004 por medio de la Ley n° 19.919 que retrasó la entrada en vigencia del nuevo proceso en la Región Metropolitana para el día 16 de junio de 2005. En consecuencia, no sólo se alteró el orden inicial de entrada en vigencia de las distintas regiones, sino que se amplió el plazo general de este proceso en casi dos años. Ambas alteraciones del programa se justificaron centralmente como una forma de contar con mayor tiempo para la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana la cual suponía

---

<sup>5</sup> El paquete central de reformas estuvo integrado por seis proyectos de ley: el Proyecto de Código Procesal Penal presentado al congreso el 5 de junio de 1995 y publicado como Ley n° 19.696 en el Diario Oficial el 12 de octubre del año 2000; el Proyecto de Reforma Constitucional presentado el 28 de marzo de 1996 y publicado como Ley n° 19.519 en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 1997; el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público presentado el 23 de marzo de 1998 y publicado como Ley n° 19.640 en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1999; el Proyecto de Ley de Reformas al Código Orgánico de Tribunales presentado el 11 de noviembre de 1998 y publicado como Ley n° 19.665 en el Diario Oficial el 9 de marzo del año 2000; el Proyecto de Ley que Crea la Defensoría Penal Pública que fue presentado el 12 de julio de 1999 y fue publicado como Ley n° 19.718 en el Diario Oficial el 10 de marzo del año 2001; y, el Proyecto de Ley de Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno a la Reforma Procesal Penal presentado el 11 de agosto de 1999 y publicado como Ley n° 19.806 en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2002. Como se puede observar, algunos proyectos de ley (particularmente el que creó la Defensoría Penal Pública y el que establecía las normas adecuadoras) fueron aprobados incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma en su primera etapa de implementación en diciembre del año 2.000. Esta situación generó la necesidad de operar con un régimen de emergencia en materia de Defensa Penal Pública durante más de un año de funcionamiento del nuevo sistema.

<sup>6</sup> La gradualidad de la reforma generó alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones donde ésta no se aplicaba debido a que los procesados del antiguo sistema se encontraban en una situación de menoscabo de sus derechos y garantías constitucionales. Ello llevó a sostener que este sistema no era constitucional y que, en consecuencia, podía exigirse la aplicación de normas de garantía a regiones en donde no regía el nuevo sistema. En este sentido, aún cuando indirectamente, se pronunció un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de 9 de julio de 2001 en el que al decretar el sobreseimiento temporal del caso en contra de Augusto Pinochet hizo aplicable el artículo 10 del Código Procesal Penal. Con posterioridad, la Corte Suprema, en un fallo en el mismo caso de fecha 1 de julio de 2002, cambió dicho sobreseimiento por uno definitivo, señalando expresamente que las disposiciones del Código Procesal Penal no estaban en vigor fuera de las regiones en donde la reforma ya estaba funcionando (véase especialmente considerandos 7° y 8°). Esta decisión clausuró el debate sobre la materia.

desafíos más complejos tanto en infraestructura como en la carga de trabajo del sistema. Con todo, no estuvieron exentos de polémicas y debates.

Teniendo presente estos aspectos del proceso de implementación de la reforma, el objetivo de este capítulo es analizar el desarrollo que ha tenido la reforma en sus casi diez años de vigencia desde el comienzo de su trabajo en las regiones IV y IX el día 16 de diciembre del año 2.000. Para efectos de ordenar esta presentación, me parece que este período puede ser dividido en tres etapas distintas en cada una de las cuáles se marcan desafíos y escenarios diversos de trabajo. Estos períodos son: años 2.000 y 2.001; años 2002 a mitad del año 2005; y, finalmente, desde la segunda mitad del año 2005 a la fecha. En cada una de estas etapas describiré muy someramente los principales logros obtenidos por la reforma y las cuestiones que se presentaron como más problemáticas. Como señalé en la introducción, no pretendo realizar una presentación exhaustiva de todos los temas que abarca este proceso complejo, sino más bien algunas de las cuestiones más estructurales que han marcado estos primeros diez años de vida del nuevo sistema.<sup>7</sup>

Antes de entrar en este análisis me parece correcto afirmar en términos generales que el proceso de reforma chileno ha sido bastante exitoso. Sin perjuicio que, como se verá, en estas diversas etapas el sistema haya enfrentado algunos problemas importantes, se trata de una de las experiencias de reforma emprendidas en América Latina que ha logrado mayores y mejores resultados en una menor cantidad de tiempo. Estos resultados permiten concluir que, en su estado actual de desarrollo, la reforma procesal penal chilena se muestra como una política pública bastante exitosa en el cambio de prácticas de los operadores del sistema, cambio que se ha traducido en un impacto directo en los resultados de funcionamiento del mismo. Veamos ahora algunos de estos resultados.

#### a) Años 2.000-2.001: La Etapa de Implementación Inicial

---

<sup>7</sup> Para quienes quieran tener una visión más completa de los resultados en las distintas etapas se recomienda la revisión de los Anuarios Estadísticos Interinstitucionales (disponibles en [www.minjusticia.cl](http://www.minjusticia.cl)), las memorias y boletines estadísticos anuales del Ministerio Público (disponibles en [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl)) y la Defensoría Penal Pública (disponibles en [www.defensoriapenal.cl](http://www.defensoriapenal.cl)). Además, se recomienda la lectura de algunos estudios de evaluación generales de la reforma entre los que se puede ver especialmente: Andrés Baytelman (Redactor), Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena, Facultades de Derecho Universidad Diego Portales y Universidad de Chile, Santiago 2002, 145 páginas; Andrés Baytelman y Mauricio Duce, Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2003, 289 páginas; Andrés Ritter y Dettle Achhammer, Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena desde la Perspectiva del Sistema Alemán, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Santiago 2003, 95 páginas; Ministerio Público y Vera Institute of Justice, Analizando la Reforma a la Justicia Criminal en Chile, Santiago, Diciembre de 2004, 28 páginas; Alejandra Ramm, Imputados, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago 2005; Alejandra Mohor y Víctor Covarrubias, El Nuevo Procedimiento Penal en Chile: Una Aproximación Empírica desde la Seguridad Ciudadana, RIL Editores, Santiago 2007. Junto con estos estudios generales, hay diversos trabajos referidos a temas más específicos que iré citando en la medida en que me refiera a dichos temas en el desarrollo del trabajo. Sólo incluyo en esta referencia dos investigaciones empíricas en materia de tratamiento de casos de violencia intrafamiliar: Lidia Casas (Investigadora responsable) y otras, La Defensa de Casos de Violencia Intrafamiliar, Estudios y Capacitación n° 5, Defensoría Penal Pública, Santiago 2007; y, Lidia Casas, Francisca Riveros y Macarena Vargas, Las Salidas Alternativas en los Casos de Violencia Intrafamiliar: la Experiencia Chilena, en Reformas de la Justicia en América Latina: Experiencias de Innovación, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2010, págs. 537 a 664.

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

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

Si bien a primera vista el objetivo de “instalar” el sistema en este nivel aparece como algo básico o mínimo para un proceso de cambio de esta naturaleza, la experiencia regional daba cuenta que incluso lograr esto podía ser un desafío insuperable. Una buena parte de los procesos de cambio en la región no habían sido capaces de generar las bases mínimas para el funcionamiento del nuevo proceso penal. Por lo mismo, no se trataba de un objetivo menor o que se logrará simplemente por la voluntad de implementar el cambio.<sup>8</sup>

Desde el punto de vista del proceso de puesta en marcha o “instalación” de la reforma, los principales logros del período abarcaban aspectos tan diversos como la construcción o habilitación de los edificios requeridos por el nuevo sistema; la contratación y capacitación<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La experiencia de reformas posteriores en Chile ha dejado en claro que no se trata de un objetivo simple de lograr. Así, es de público conocimiento que la instalación del nuevo sistema de tribunales de familia en octubre de 2005 ha enfrentado problemas estructurales desde su inicio que sólo en forma reciente han comenzado a corregirse y revertirse, siendo varios de ellos consecuencia directa de una falta de planificación en la línea que señalo. Un análisis crítico de esta reforma y sus resultados en los primeros meses de funcionamiento puede verse en Lidia Casas, Mauricio Duce, Felipe Marín, Cristián Riego y Macarena Vargas, *El Funcionamiento de los nuevos tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria*, Santiago 2006, 27 páginas, publicado en [www.udp.cl](http://www.udp.cl). Más reciente puede verse José Pedro Silva y otros, *Estudio Exploratorio sobre el Funcionamiento de la Oralidad en los Tribunales de Familia de la región Metropolitana*, Universidad Católica de Chile, Santiago 2007. Un último estudio acaba de ser publicado en donde se da cuenta del avance experimentado en el último tiempo, pero también de la persistencia de algunos problemas. Véase Claudio Fuentes, Felipe Marín y Erick Ríos, *Funcionamiento de los Tribunales de Familia de Santiago*, en *Reformas de la Justicia en América Latina: Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2010, págs. 371 a 459.

<sup>9</sup> En materia de capacitación, junto con haberse desarrollado programas en cada una de las instituciones se diseñó y ejecutó un innovador programa de capacitación interinstitucional. Más detalles sobre este punto en

del personal de las distintas instituciones con anticipación suficiente; el diseño y puesta en funcionamiento los sistemas informáticos; la obtención del presupuesto proyectado y su ejecución dentro de los márgenes previstos; etc. Es decir, se dieron los pasos necesarios para montar al sistema y de hecho al poco tiempo de su entrada en vigencia era posible observar que se trata de un sistema que funcionaba con normalidad en todas las regiones en donde estaba previsto que ello ocurriera y, además, en los plazos previstos en que ello debía ocurrir. Además, respecto del funcionamiento del sistema, se podía constatar que los distintos actores (jueces, fiscales y defensores) habían asumido razonablemente el nuevo rol, habiéndose producido especialmente un avance importante en términos de cambio de prácticas. En la misma dirección, desde temprano se había consolidado la audiencia oral como metodología de decisión en las etapas previas al juicio e intentos por reintroducir la lógica del expediente habían sido rechazados tanto por los actores del sistema como de parte del legislador.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista del impacto público, se podía constatar que las encuestas de opinión disponibles daban cuenta que existía una percepción muy positiva de la reforma, aún cuando los porcentajes de conocimiento de la misma a nivel nacional eran bajos (cerca de un 50% de la población señala conocer algo de la reforma).<sup>11</sup>

También era posible notar avances en materia de vigencia de derechos individuales de los imputados y víctimas. Así, por ejemplo, muy rápidamente el sistema fue capaz de generar las audiencias de control de detención dentro de las 24 horas de producida esta y asegurar la presencia de un abogado defensor gratuito para cada imputado que lo requería.<sup>12</sup> De otra parte,

---

esta primera etapa pueden verse en Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego, La Capacitación Interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal en Chile, en Revista Sistemas Judiciales n° 1, Buenos Aires 2001 págs. 76 a 93. Sobre el tema de la educación legal en materia de destrezas de litigación puede verse Mauricio Duce, La Experiencia Chilena en la Enseñanza en el Litigio Oral, revista de Ciencias Penales Iter Criminis, n° 5 Cuarta Epoca, Instituto de Ciencias Penales de México, Octubre de 2008, págs. 11 a 44.

<sup>10</sup> El caso paradigmático es lo que ocurrió con la reforma a la redacción original del artículo 281 del CPP. Esta disposición establecía que el juez de garantía debe enviar al tribunal de juicio oral el “auto de apertura del juicio”, junto con “los demás registros que debieran acompañarse”. En la práctica del sistema, la mayoría de los jueces entendía -correctamente- que en virtud de la oralidad el tribunal de juicio no debía recibir nada más que el “auto de apertura”, el que contiene información mínima acerca de la prueba a presentarse en el juicio. Sin embargo, frente a una solicitud del Fiscal Nacional, la Corte Suprema, el 20 de marzo de 2002, dictó un instructivo a través del cual se intentó unificar criterios acerca del significado de la frase del artículo 281 del CPP. La Corte Suprema estimó en su instructivo que dicha norma imponía la obligación de hacer llegar al tribunal de juicio oral todos “...los registros jurisdiccionales producidos durante la etapa de investigación y de preparación de juicio oral”. Este instructivo generó gran preocupación en distintos sectores de la comunidad jurídica y la opinión pública lo que llevó a que parlamentarios de oposición presentaran un proyecto de ley destinado a modificar el artículo 281. Dicho proyecto contó con el apoyo de los sectores oficialistas y fue aprobado rápidamente en el parlamento. Su publicación en el Diario Oficial fue el día 11 de julio de 2002 a menos de cuatro meses de haberse dictado el acuerdo de la Corte Suprema como la Ley n° 19.815.

<sup>11</sup> Con detalle sobre este punto puede revisarse Mauricio Duce, Percepción Pública y Reforma Procesal Penal, en Boletín Jurídico n° 2-3, Ministerio de Justicia, Santiago, Diciembre de 2002, págs. 177 a 200. Ver especialmente págs. 183 a 187.

<sup>12</sup> Se trataba de una audiencia cuya regulación legal era ambigua en la regulación original del CPP y cuya instalación se debió fundamentalmente a una práctica consensuada por los distintos actores a propósitos de los procesos de capacitación institucional e interinstitucional. Respecto a los defensores debemos recordar que el sistema inició su trabajo sin que la Defensoría penal Pública estuviera instalada debido a que la ley que la creó sólo fue aprobada en marzo del año 2001. Hasta antes de eso se operó con un sistema de contingencia que dependía del Ministerio de Justicia que sirvió de base para la configuración de la nueva institucionalidad.

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

En la contracara, comenzaron a surgir los primeros obstáculos y dificultades. Los dos más relevantes en mi opinión se refirieron a algunos problemas serios en la gestión de las distintas instituciones y el segundo, respecto a la capacidad del sistema para manejar sus flujos o su poca capacidad de absorber causas.<sup>13</sup>

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

Como consecuencia de estos y otros problemas adicionales, el sistema mostraba poca capacidad de absorber causas. Es así como a 12 meses de puesta en marcha de la reforma sólo un 66% de los casos estaban terminados y a 15 meses esta cifra se elevaba sólo a un 68,7% del total de ingresos, allí donde la expectativa era que a 18 meses el sistema pudiera tener una tasa de 89% de términos. Esto también se reflejaba en el funcionamiento de los tribunales. Así, el sistema mostraba signos de no poder manejar más de entre 4 y 8 audiencias diarias por juez de garantía y con tiempos promedios cercanos a la media hora.<sup>14</sup> En tanto que el porcentaje de casos llegados a juicio oral era ínfimo.

Si bien se trataba de problemas que no impedían al sistema funcionar, incluso mejor que el sistema antiguo, ellos ponían una sombra de duda acerca de lo que podía pasar en la medida que la reforma se extendiera a regiones más complejas y con mayor flujo de casos. Eso mismo hacía que este tipo de problemas requiriera soluciones rápidas frente a la inminencia de la puesta en marcha en zonas más grandes del país.

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

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

---

<sup>13</sup> Véase Andrés Baytelman, ob. cit.

<sup>14</sup> Idem págs. 35 a 38.

En este contexto, uno de los principales logros en relación al funcionamiento del nuevo sistema fueron los avances en materia de productividad y un aumento en la protección de derechos individuales de los imputados y tratamientos de las víctimas. Desde el punto de vista de la productividad del sistema, varios indicadores dan cuenta que éste desarrolló capacidad para dar mayor cantidad de respuestas a los casos que conocía. Así, por ejemplo, a dos años de puesta en marcha -es decir a diciembre del año 2002- el sistema había sido capaz de concluir el 87,3% del total de casos ingresados. A diciembre de 2003 esta cifra se elevaba a un 95,6% del total de ingresos. Como se puede apreciar, en diciembre de 2002 el sistema se acercaba al óptimo de 89% y el 2003 lo superaba largamente. A diciembre de 2004 la cifra bajaba un poco como consecuencia de la puesta en marcha de regiones más complejas como la V y la VIII a fines del 2003, pero en todo caso llegaba a un 90,5% superando la cifra establecida como óptima. A esta capacidad de respuesta debe agregarse un cambio importante en la capacidad del sistema de realizar audiencias, tanto gracias a mejoras muy importantes en la gestión de los tribunales como aprendizaje de todos los intervinientes en su manejo. Esto hizo que los promedios de audiencia por juez se elevaran significativamente, disminuyéndose también los promedios de duración de las audiencias en tribunales de garantía.<sup>15</sup>

Junto con resolver más casos, el sistema comienza a hacerlo en mucho menor tiempo que el sistema antiguo. Así, por ejemplo, las cifras disponibles indicaban que como promedio la duración de los casos había disminuido más de un 60%, es decir, a un tercio de lo que duraban en el sistema antiguo en la IV y IX regiones a dos años de la puesta en marcha.<sup>16</sup>

En materia de garantías individuales, también se produce la consolidación creciente de la oralidad del sistema como metodología de trabajo judicial y, particularmente, del juicio oral como una garantía central de los imputados objeto de persecución penal. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 2003 el sistema había realizado 1.270 juicios orales y sólo el año 2004 se realizaron 2.177. En este sentido, el juicio oral comienza crecientemente a consolidarse como una salida de importancia en el sistema.

A su vez, diversos antecedentes empíricos muestran que el sistema fue capaz de racionalizar de manera muy importante el uso de la prisión preventiva, generando así un escenario más favorable para la vigencia de la presunción de inocencia.<sup>17</sup> La Tabla n° 1 da cuenta del impacto que se produjo en el período el funcionamiento de la reforma en materia de

---

<sup>15</sup> Así por ejemplo en el año 2004 el promedio de duración de las audiencias de control de detención variaba entre 22 y 73 minutos en las distintas regiones, las de formalización de la investigación entre 19 y 78 minutos y las de medidas cautelares entre 10 y 36 minutos. Véase Anuario Estadístico Interinstitucional año 2004, págs. 168 a 170. Al año 2006 esas cifras bajaban notablemente a promedios entre 13 y 25 minutos para la audiencia de control de detención, entre 7 y 13 minutos para las de formalización de la investigación y entre 7 y 24 para las de medidas cautelares. Véase Anuario Estadístico Interinstitucional del año 2006, págs. 183 a 185.

<sup>16</sup> Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 256 a 265.

<sup>17</sup> Para un análisis más detallado del punto con utilización de diversos indicadores y estadísticas, pero a la vez identificando algunas áreas problemáticas véase Mauricio Duce y Cristián Riego, La Prisión Preventiva en Chile: el Impacto de la Reforma Procesal Penal y sus Cambios Posteriores, en Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2009, págs. 151 a 212.

la composición de la población penitenciaria, tal vez si el indicador más claro del gran cambio que produjo la reforma procesal penal en el período.

Tabla n° 1  
Porcentaje de Presos Condenados y en Prisión Preventiva en Promedio Diario 2000-2005  
Fuente: Álvarez, Marangunic y Herrera<sup>18</sup>

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

Se puede apreciar el como paulatinamente disminuye el porcentaje de presos sin condena a tasas más razonables en el contexto comparado e internacional.

En materia del derecho de defensa, el sistema logra completar la implementación de la Defensoría Penal Pública ya que, como había mencionado, en los primeros años se había funcionado con un sistema provisorio de contingencia por la demora en la aprobación de la ley que la creó. A poco tiempo, esta institución fue capaz de asegurar, al igual que en la etapa anterior, que todas las personas imputadas por un delito contarán con la asistencia de un abogado desde momentos tempranos de la persecución penal (antes de 24 horas desde el momento de la detención) y, además, garantizar el acceso a la información temprana del caso para poder ejercer de manera activa este derecho. Finalmente, los antecedentes disponibles sugieren que la reforma en este período produce un impacto significativo en la reducción de apremios físicos realizados por agentes policiales en contra de los detenidos, generando así un nivel mayor de protección del derecho a la integridad física de los imputados en relación con el sistema antiguo, lo que se explica por varios factores, incluyendo dentro de ellos la realización de una audiencia temprana de control de detención y el acceso a un abogado defensor en las etapas iniciales de la persecución penal.<sup>19</sup>

Tratándose de los derechos de las víctimas, se constata en el período que el nuevo sistema desarrolla diversas políticas y establece mecanismos destinados a satisfacer el derecho de las mismas a ser tratada con dignidad y respeto que habrían aumentado los niveles de protección de los mismos respecto al sistema inquisitivo. A su vez, el sistema comienza a

<sup>18</sup> Pablo Álvarez, Antonio Marangunic y Raúl Herrera, Impacto de la Reforma Procesal Penal en la Población Carcelaria del País, en Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios n° 11, Diciembre de 2007, Gendarmería de Chile, pág. 122.

<sup>19</sup> Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 151 a 156; Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003 (Hechos de 2002), Santiago 2003, págs. 41 a 51; Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2004 (Hechos de 2003), Santiago 2004, págs. 159 a 166; y, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2005 (Hechos de 2004), Santiago 2005, págs. 189 a 199.

desarrollar iniciativas muy interesantes para asegurar una atención de calidad y temprana de las víctimas que comparece a las diversas fiscalías. De otra parte, se destaca que la reforma desarrolla un sistema destinado a ofrecer medidas de protección y asistencia médica, social y psicológica a favor de las víctimas de los delitos.<sup>20</sup>

En una medida significativa estos logros se producen debido a procesos de innovación que el sistema comienza a experimentar en materia de gestión. Así, se constata una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les permite enfrentar de manera adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destacan el desarrollo en la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se experimentan para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen. Conceptos como radicación y cartera como formatos preferentes de distribución de casos se reemplazan por sistemas de flujos, unidades de litigación especializadas, etc. Así, una de las innovaciones mayores en el Ministerio Público fue que todas sus unidades introducen sistemas de evaluación temprana de casos y tramitación de salidas tempranas, aumentando de manera significativa la productividad de la institución.

Estos logros se obtienen en un escenario en el que es posible constatar varios problemas o defectos en el funcionamiento del nuevo sistema.<sup>21</sup> Entre los más relevantes se encuentran problemas en la modernización de la gestión de las distintas instituciones y, particularmente, de los tribunales en donde la introducción de la nueva figura de administrador de tribunales sigue chocando con la cultura judicial tradicional que es reacia a entregar el rol de administración de los tribunales que solían tener en el sistema inquisitivo; problemas de calidad del trabajo de los defensores públicos, especialmente en el desarrollo de capacidad para controvertir de manera sustancial los casos de la fiscalía y tener un rol pro-activo durante las etapas preliminares del proceso; la sub-utilización de algunos términos del sistema respecto a las expectativas originales, tales como los acuerdos reparatorios<sup>22</sup> y el juicio oral; y, defectos de razonamiento judicial en la decisión de los casos en donde todavía es posible percibir la lógica de la tasación por sobre la libre valoración o un cierto automatismo en las decisiones en materia de garantías individuales en las etapas anteriores al juicio. Algunos estudios demuestran también algunos problemas serios del sistema en la persecución penal y tratamiento de las víctimas de delitos sexuales.<sup>23</sup>

En una medida importante estos problemas se pueden resumir en el desafío del sistema de imponer mayor calidad a su trabajo. El sistema logra manejar sus flujos, pero ahora requiere que ese manejo lo haga entregando un mayor valor agregado a su trabajo. Esto se

---

<sup>20</sup> Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce, ob. cit. págs. 156 a 186.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Una revisión sistemática del comportamiento de la suspensión condicional del procedimiento y de los acuerdos reparatorios en el período 2000-2003 puede verse en Defensoría Penal Pública, Las Salidas Alternativas en el Nuevo Proceso Penal: Estudio Exploratorio sobre su Aplicación, Estudios y Capacitación n° 1, Santiago, diciembre de 2004.

<sup>23</sup> Véase Lidia Casas y Alejandra Mera, Violencia de Género y Reforma Procesal Penal Chilena, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie de Publicaciones Especiales n° 16, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, Septiembre de 2004, 219 págs.

traduce en cuestiones como, por ejemplo, la necesidad de aumentar la calidad de respuestas del sistema (por ejemplo disminuyendo los términos facultativos o aumentando las sentencias en ciertas categorías de casos), mejorar la calidad de la defensa, superar problemas de gestión de tribunales, resolver mayor porcentaje de delitos graves, etc. Como se puede observar, se trata de un desafío más sofisticado que simplemente el sistema funcione. En este sentido, se empieza avanzar la idea que es posible exigir más al sistema y se asientan demandas al mismo que se podrían catalogar como de “segunda generación”, es decir, exigencias ya no asociadas al nivel básico de su instalación, sino que orientadas a demandas más sofisticadas de resultados y calidad.

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

Finalmente, en este período surge una nueva área problemática representada por una creciente demanda e insatisfacción en materia de seguridad ciudadana. Así, es posible detectar que en este período surgen fuertes debates sobre el tema criticando a la reforma como un factor de aumento de inseguridad. Así, por ejemplo, se construye un discurso de una parte de la clase política muy crítico respecto al impacto que la reforma estaba produciendo en materia de seguridad ciudadana, particularmente en cuanto a que ésta era demasiado “blanda” con la delincuencia (o que establecía demasiadas garantías a favor de los delincuentes y desmedro de las víctimas) y ello tenía el efecto de aumentar la comisión de los delitos.<sup>24</sup> Este tipo de críticas generó cuestionamientos a la legitimidad de la reforma en algunos sectores de la opinión pública. Estos cuestionamientos eran particularmente intensos respecto del tratamiento que el sistema daba a ciertos delitos menores en donde la interpretación de distintas instituciones de la reforma permitía que las sanciones aplicadas a este tipo de delitos fueran bastante menores.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Un ejemplo de esto es el debate en segundo trámite constitucional sostenido en la Cámara de Diputados durante el año 2003 acerca de la postergación de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana en donde varios diputados manifestaron una posición muy crítica a la misma respecto a sus impactos en materia de seguridad ciudadana (documento en archivo electrónico en poder del autor).

<sup>25</sup> Esta preocupación incluso fue parte central del diagnóstico realizado por la Comisión de Expertos que se formó a partir del debate de la postergación de la reforma en la Región Metropolitana y, por lo mismo, parte importante de las propuestas de la misma se orientaron a solucionar problemas en este tema. Véase Documento de la Comisión Nombrada para Revisar y Evaluar la Puesta en Marcha y Funcionamiento del Nuevo Sistema de Enjuiciamiento Criminal, Diciembre de 2003. Copia del documento puede encontrarse en [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

Uno de los ejemplos más paradigmático en la materia se presentaba con la interpretación que la Corte Suprema había hecho del artículo 395 del CPP en relación a las penas que se podían aplicar en los procedimientos simplificados cuando los imputados habían reconocido su responsabilidad. Allí, la Corte sostuvo que el artículo en cuestión no solo era una regla de procedimiento sino que también de determinación de pena por lo que en casos en que los imputados reconocieran responsabilidad en un procedimiento simplificado solo se podía aplicar como pena una multa o prisión y no la pena originalmente señalada para el delito en la legislación penal sustantiva.<sup>26</sup> La polémica que generó tal problema llevó a la modificación de dicho artículo en noviembre del año 2005.

En términos más generales, los cuestionamientos a la reforma por su ineficacia en materia de seguridad ciudadana llevaron a la elaboración de varios proyectos de reforma legislativa que fueron aprobados en el período en análisis. La primera de estas reformas fue introducida en la Ley n° 19.789 publicada en el Diario Oficial el día 30 de enero de 2002. Esta reforma surgió como consecuencia de las recomendaciones emanadas del informe de una Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal establecida por el Ministerio de Justicia durante el segundo semestre del año 2001 con el objetivo de proponer algunas correcciones que perfeccionaran el sistema frente a algunos problemas que se había detectado en la puesta en marcha inicial del mismo.<sup>27</sup> El informe propuso un conjunto de medidas, algunas de las cuales suponían modificaciones legales y otras no, que debían adoptarse para superar varios de los problemas detectados. Sobre la base de estas recomendaciones, el Ministerio de Justicia elaboró un proyecto de reforma que recogió componentes significativos de las propuestas y que fue presentado a tramitación legislativa el día 31 de octubre de 2001 al Senado.<sup>28</sup> El proyecto proponía modificaciones en diversas materias, pero durante su tramitación parlamentaria se acotó y se redujo básicamente a los componentes vinculados con las facultades de intervención policial en el control de identidad (ampliación de esta facultad a hipótesis de faltas y establecimiento de facultades de revisar vestimentas, equipajes y vehículos de los controlados), las citaciones y las detenciones en casos de flagrancia (ampliando las facultades de detención a algunas faltas específicas del Código Penal) y el registro de lugares cerrados (simplificando el proceso para el registro).<sup>29</sup> Se consideró que esa era el área más problemática que requería reformas urgentes ya que se estimó que derivado de un deficiente tratamiento de la delincuencia menor y de las facultades policiales en materia de orden público se generaba percepciones negativas de la reforma dentro de la comunidad que afectaban seriamente la percepción de legitimidad de la misma. El proyecto fue

---

<sup>26</sup> Véase Sentencia de la Corte Suprema de 27 de marzo de 2002. En un fallo posterior, la Corte Suprema amplió el mismo criterio a los delitos de acción privada tramitados en conformidad a las reglas del procedimiento simplificado aumentando el problema descrito. Véase Sentencia de la Corte Suprema de 30 de abril de 2003 causa rol N° 4.611-02.

<sup>27</sup> Véase, Informe Comisión de Evaluación, Octubre de 2001, 35 páginas, documento en formato electrónico en poder de los autores. Los miembros de dicha comisión fueron Carlos Valdivieso, Juan Enrique Vargas, Cristián Riego y Rafael Blanco.

<sup>28</sup> Véase, Mensaje n° 108-345 de 31 de octubre de 2001.

<sup>29</sup> Una explicación de las modificaciones al control de identidad puede verse en Jaime Salas, Evolución del Control de Identidad: ¿En Ruta a su Desnaturalización?, en Problemas del Proceso Penal, Librotecnia, Santiago 2009, págs. 163 a 199.

publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 2002 causando más de alguna polémica dentro de la comunidad jurídica.<sup>30</sup>

La segunda reforma relevante en la materia se produjo por la aprobación de la Ley n° 20.074 publicada en el Diario Oficial el 14 de noviembre del año 2005. Su origen estuvo en un debate parlamentario en el que se criticó fuertemente la facilidad con que, según algunos parlamentarios, se otorgaba la libertad a imputados por parte de los jueces de garantía. Este debate se desarrolló fundamentalmente en el año 2003 a propósito de la postergación de la entrada en vigencia del nuevo sistema en la ciudad de Santiago.<sup>31</sup> El nuevo sistema debía comenzar a operar en la capital del país a fines del año 2004 pero el gobierno planteó una postergación de seis meses debido principalmente al retraso de las obras del Centro de Justicia de Santiago, edificio que debía albergar a los órganos del nuevo sistema. Una de las áreas más debatidas en la época estuvo en una polémica generada respecto a la concesión de libertades, el que concluyó con el acuerdo de, por una parte, postergar la entrada del sistema en Santiago hasta el año 2005 y, por la otra, crear una comisión que analizara el funcionamiento del sistema y propusiera correcciones para resolver los problemas que se venían denunciando. La comisión se constituyó durante el año 2004 y al finalizar su trabajo elaboró un reporte que reafirmó los valores del sistema pero reconoció algunos problemas operativos en su funcionamiento, planteándose diversas recomendaciones para superarlos. Dichas recomendaciones incluían también aspectos que requerían o no requerían modificación legal.<sup>32</sup> Algunas de esas recomendaciones fueron luego incorporadas a un proyecto de ley que después de una larga discusión se transformó en la Ley n° 20.074. Esta se hizo cargo de varios aspectos del nuevo sistema. En materia de prisión preventiva, el motivo central que originó su discusión, introdujo dos cambios fundamentales: por una parte, se redujeron sustancialmente las hipótesis de exclusión de la prisión preventiva<sup>33</sup> referidas a delitos de penas bajas y a casos en los que el imputado pudiese verse favorecido en la sentencia con una medida alternativa a la privación de libertad.<sup>34</sup> Por la otra, se suprimió la alusión explícita al principio de proporcionalidad como límite a la aplicación de la prisión preventiva.<sup>35</sup> En general, tanto las discusiones de la comisión de expertos como los debates del Congreso Nacional dan cuenta de que lo que se pretendió con estas modificaciones fue otorgarle a las regulaciones legales un sentido neutro frente a la prisión preventiva, quitándole reglas de contenido restrictivo que debían operar como criterios orientadores de la decisión de los jueces pero que de acuerdo a la percepción que se tenía, en muchos casos, se habían tendido aplicar de forma automática,

---

<sup>30</sup> Una visión crítica del mismo puede verse en María Inés Horvitz y Julián López, ob. cit., págs. 591 a 609. Un debate que reproduce en parte la polémica puede verse la sección Contrapunto de la Revista Apuntes de Derecho n° 9, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002, págs. 32 a 34.

<sup>31</sup> Como en varios temas parte de la preocupación de los parlamentarios es fuertemente anecdótica, pero sin fundamento empírico claro. Véase debate segundo trámite constitucional sostenido en la Cámara de Diputados durante el año 2003 (documento en archivo electrónico en poder de los autores). Ello contrasta con cifras oficiales del Poder Judicial que indican que en el año 2003 los jueces de garantía rechazaron sólo el 6,6% de las solicitudes de prisión preventiva presentadas por los fiscales y el año 2004 sólo el 4,9%.

<sup>32</sup> Véase, Informe de la Comisión Nominada para Revisar y Evaluar la Marcha y Funcionamiento del Nuevo Sistema de Enjuiciamiento Criminal, Diciembre de 2004, 70 páginas (documento en formato electrónico en poder del autor).

<sup>33</sup> Letra a) del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

<sup>34</sup> Letra c) del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

<sup>35</sup> Inciso primero del artículo 141 original del Código Procesal Penal.

sin ponderar suficientemente las complejidades de cada caso, generando algunas decisiones de mucha notoriedad que producían una enorme deslegitimación del sistema.<sup>36</sup> Con todo, también se trató de una modificación legal que generó bastante polémica en la comunidad jurídica.<sup>37</sup> Esta ley incluyó también otras diversas modificaciones al procedimiento simplificado y la suspensión condicional del procedimiento, entre otras.

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

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

Esta última etapa de implementación, estuvo marcada por la puesta en marcha de la reforma en la Región Metropolitana en junio de 2005 con lo que se concluyó el proceso de implementación inicial. Como ya ha sido mencionado, éste era considerado el desafío final de la reforma y la fecha de su entrada en vigencia había sido postergada en dos ocasiones respecto del calendario original de implementación. Además, el período está caracterizado por el hecho que el sistema comienza a partir de 2007 en adelante a funcionar en un escenario de régimen, es decir, dentro de sus parámetros regulares de carga de trabajo y competencia.

En este período la reforma mostró el importante nivel de aprendizaje de las distintas instituciones adquirido durante el proceso de implementación previo. En efecto, no obstante verse sometido el sistema a un nivel de flujo de casos muy superior a los tenidos con anterioridad, la capacidad de respuesta del mismo se mantuvo casi intacta e incluso con el tiempo aumentó de manera significativa. Al finalizar el año 2005, el sistema había sido capaz de concluir un 87,1% de los casos ingresados. No obstante esta cifra representaba una baja respecto de lo logrado en la etapa anterior, era necesario considerar que la Región Metropolitana había estado en operación menos de seis meses y por ello sólo había sido capaz de terminar un 63,3% del total de casos ingresados lo que producía una distorsión.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Ejemplificador de esta lógica es parte del Mensaje del Ejecutivo con el que se envió el proyecto de ley que dio origen a esta reforma. En este señalaba que: “De allí es que, para cumplir con dicha finalidad, en el presente proyecto de ley se plantean las siguientes reformas legales: a. Perfeccionamiento de la regulación de la prisión preventiva, distinguiendo de mejor manera las causales que la hacen improcedente, de modo de evitar una automatización en su interpretación, en desmedro de la cualidad cautelar de esta medida.” Véase Mensaje 440-350 de 22 de enero de 2004 presentado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados.

<sup>37</sup> Por ejemplo véase Javier Castro, *Introducción al Derecho Procesal Penal Chileno*, Legal Publishing, Santiago 2008, pág. 292.

<sup>38</sup> La cifra de 63,3% a menos de seis meses de funcionamiento obtenido por la Región Metropolitana incluso era muy superior a las obtenidas por otras regiones menos complejas. Por ejemplo, debe recordarse que en las

De hecho, el resto de las etapas de implementación superaban el 93% de términos e incluso en un caso el 101,9% (II, III y VIII regiones). La tendencia a aumentar el número de casos resueltos se consolida el durante el año 2006, en donde la fiscalía fue capaz de concluir 99,7% de los casos en relación a los ingresos del mismo año. Como se puede observar un estándar muy por sobre las expectativas originales. Dicha tendencia luego fue mantenida e incluso ha sido superada en años posteriores en un contexto en que el número de casos ingresados ha ido aumentando de manera significativa. La tabla n° 2 contiene un resumen de los casos ingresados y terminados en el período 2005-2009.

Tabla n° 2  
Casos Ingresados y Terminados años 2005-2009  
Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

<b>Año</b>	<b>N° Ingresos</b>	<b>N° Términos</b>	<b>Relación %</b>
2005	710.586	618.867	87,1%
2006	944.547	941.735	99,7%
2007	1.078.307	1.082.961	100,4%
2008	1.213.797	1.309.332	107,9%
2009	1.276.296	1.373.474	107,6%

Según se puede apreciar, la evolución de las cifras es muy positiva ya que el sistema no sólo muestra capacidad de manejar la carga anual ingresada sino que incluso abordar el pequeño porcentaje de casos que se fueron rezagando en años anteriores. En este contexto, un marcado aspecto del período es la preocupación de todas las instituciones por avanzar los aspectos de calidad pendientes en el sistema. Esto se refleja, por ejemplo, en que buena parte de las instituciones comienzan a desarrollar programas de capacitación de sus integrantes complementarios de los recibidos al inicio de la reforma como materia de potenciar las herramientas de sus funcionarios y mejorar defectos detectados en la práctica del sistema. A niveles más cuantitativos, existe un esfuerzo importante del Ministerio Público de mejorar el porcentaje de las soluciones de mayor calidad por sobre los diversas salidas de desestimación de casos. En este ítem, las diversas fiscalías del país comienzan a superar el 30% de términos de mayor calidad según se puede observar en la tabla n° 3 que contiene el resumen de los términos utilizados por el Ministerio Público en dos categorías: términos judiciales<sup>39</sup> y no judiciales<sup>40</sup> entre los años 2004 a 2009. Debe señalarse que en principio los términos judiciales involucrarían a las decisiones de mayor calidad del sistema.

Tabla n° 3

---

primeras regiones a 12 meses, es decir, el doble de tiempo se lograba una cifra de términos de 66% de los ingresos.

<sup>39</sup> En estos se incluyen las sentencias definitivas emanadas de todos los procedimientos del sistema (incluyendo el ordinario, el simplificado, el abreviado y el monitorio), la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, los sobreseimientos (temporal y definitivo) y la facultad de no iniciar la investigación.

<sup>40</sup> Estos incluyen los archivos provisionales, decisión de no perseverar, el principio de oportunidad y las incompetencias.

## Términos del MP agrupados en Salidas Judiciales y no Judiciales años 2004 a 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

<b>Año</b>	<b>Judiciales</b>	<b>No Judiciales</b>
2004	30,5%	69,5%
2005	33,8%	66,2%
2006	36,3%	63,7%
2007	37,9%	62,1%
2008	39,3%	60,7%
2009	41,3%	58,4%

Se puede apreciar un aumento de las soluciones de calidad en más de un 33% en el período 2004-2009, lo que da cuenta de una tendencia muy positiva sin perjuicio de algunos bemoles que señalaré más adelante.

Un fenómeno similar ocurre con la consolidación en la disminución en la duración de los procesos según se puede apreciar en la tabla n° 4 que distingue en días promedio de duración entre las salidas judiciales y no judiciales.

Tabla n° 4

### Promedio de Duración en Días de Casos Años 2006-2009

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Boletín Estadístico 2009 del Ministerio Público (pág. 68)

<b>Año</b>	<b>Salidas Judiciales</b>	<b>Salidas no Judiciales</b>
2006	119	96
2007	138	92
2008	132	88
2009	126	72

Se puede apreciar que el sistema produce una rebaja en el período en los plazos de duración de los casos terminados en salidas no judiciales. En las salidas judiciales si bien hay un aumento en relación con el año 2006 la tendencia es a la baja respecto a los años anteriores. Con todo, debe tenerse presente que se trata de un indicar grueso ya que dentro de cada categoría se agrupan situaciones muy diversas como ya se ha mencionado.

En materia de derechos y garantías de los intervinientes, también se consolidan los avances experimentados en etapas anteriores. Por ejemplo, la tendencia hacia una racionalización del uso de la prisión preventiva se consolida. Las Estadísticas de Gendarmería al 31 de diciembre de 2008 dan cuenta que el 22,7% de la población penitenciaria estaba compuesto por presos sin condena. Al 31 de diciembre de 2009 esa cifra sube un poco a un 23,81% de presos sin condena.<sup>41</sup> Como se puede apreciar cifras muy por debajo de las existentes al inicio de la reforma.

<sup>41</sup> Datos obtenidos en [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl) (Visitada el 28 de enero de 2010).

Estos resultados se explican por un esfuerzo importante de todas las instituciones del sector de innovar en su gestión al momento de planificar la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana. Es así como en materia judicial es posible observar que se superan varios de los problemas detectados en la relación jueces y administradores y en las fiscalías y defensorías se producen avances muy importantes en la forma de organizar y distribuir el trabajo, lo mismo ocurre con la defensoría y el mejoramiento del sistema de licitación. Me parece que en la Región Metropolitana se pudo poner en práctica el aprendizaje de los cuatro años anteriores.

En este contexto positivo, también se consolidan las demandas de segunda generación, particularmente en materia de la capacidad de respuesta del sistema frente a los problemas de seguridad ciudadana. La Región Metropolitana genera un escenario en donde se da mucha mayor visibilidad a los problemas de la delincuencia en los distintos medios de comunicación, lo que abre debates intensos sobre el tema y en donde se cuestiona públicamente por varios actores la eficacia del nuevo sistema. Es así como en un contexto de intenso debate público sobre la materia,<sup>42</sup> en donde se caracterizaba al sistema con la imagen de una puerta giratoria<sup>43</sup>, se gestó un proyecto de ley como producto de un acuerdo político entre los diversos partidos conocido como el acuerdo de “Agenda Corta Antidelincuencia”.<sup>44</sup> El proyecto fue presentado en definitiva por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 6 de julio de 2006.<sup>45</sup> En sus fundamentos se destaca que “Pese a todos los avances que nuestro país ha logrado en materia de modernización de su sistema de enjuiciamiento criminal; de la eficiente gestión del Ministerio Público en la persecución penal; la variada legislación aprobada por todos los sectores políticos representados en el Congreso Nacional; y el reforzamiento humano y material de las policías, la ciudadanía da señales de temor subjetivo ante el actuar de la delincuencia, que hace necesario introducir mejoras en el sistema, destinadas a reprimir con mayor energía al delito y disminuir esa sensación de temor.”

El proyecto propuso diversas modificaciones. Luego de un largo debate en ambas cámaras, finalmente se aprobó la Ley n° 20.253 que fue publicada en el Diario Oficial el día 14 de marzo de 2008. Esta ley introdujo modificaciones sustanciales a la regulación de la prisión preventiva como también algunas otras de importancia en materia de control de identidad (se redefinió la hipótesis de procedencia y se aclaró el vínculo entre control de identidad y detención por flagrancia) y detención por flagrancia (se aumentó la flagrancia a un tiempo de 12 horas desde la comisión del delito en algunas de las hipótesis reguladas en el artículo 129 del Código Procesal Penal).<sup>46</sup> Probablemente la reforma más importante

---

<sup>42</sup> Así, por ejemplo durante el segundo semestre de 2005 el FICED (Oficina de Fiscalización del Delito) dio a conocer públicamente un informe en el que se criticaba el criterio judicial que se traducía en opinión de los autores en uso bajo de la prisión preventiva en los Delitos de Tráfico de Drogas. Véase FICED, Estudio sobre las Investigaciones de Tráfico de Drogas realizada en la Zona Poniente de Santiago desde la Entrada en Vigencia de la reforma procesal penal, 6 páginas. Este documento fue originalmente publicado en [www.emol.com](http://www.emol.com) una copia electrónica se encuentra en poder del autor.

<sup>43</sup> Con una mirada crítica y resumiendo este debate puede verse Mauricio Duce, Mirando Alrededor de la Puerta Giratoria, El Mostrador, 10 de julio de 2006.

<sup>44</sup> Véase Acuerdo Político Legislativo en Materia de Seguridad Ciudadana, de 26 de Noviembre de 2007, firmado por representantes de todos los sectores políticos (documento de 13 páginas en formato electrónico en poder del autor).

<sup>45</sup> Véase Mensaje n° 188-354 de 7 de julio de 2006.

<sup>46</sup> Un análisis completo de los cambios contenidos en esta ley pueden verse en Guillermo Piedrabuena, Ley 20.253 Agenda Corta Antidelincuencia, Editorial Legis, Santiago 2008, 338 págs.

incluida en esta ley está constituida por el nuevo inciso cuarto de la letra c) del artículo 140 del Código Procesal Penal. En esta nueva redacción se plantea lo que podría ser entendido como una presunción de peligro para configurar la necesidad de cautela de “peligro para la seguridad de la sociedad”, en varias hipótesis que se describen. Si bien el sentido de esta norma no es completamente preciso y podría ser comprendida de manera más flexible, es indudable que representó un intento bastante claro por reintroducir un régimen de inexcusabilidad como los que existieron hasta antes de las reformas de los años setenta y ochenta en Chile.<sup>47</sup>

El otro cambio fundamental que esta ley planteó estuvo en la modificación a la norma del inciso segundo del artículo 149 del Código Procesal Penal, la que estableció, para un catálogo de delitos de cierta gravedad,<sup>48</sup> que la apelación de la resolución del juez de garantía que niega lugar a la solicitud de prisión preventiva, produce efecto suspensivo y en consecuencia el imputado debe permanecer privado de libertad hasta que la corte de apelaciones resuelva el recurso. Esta regla reinstaló una práctica tradicional del sistema inquisitivo de acuerdo con la cual era la Corte de Apelaciones y no el juez de primera instancia quien resolvía la prisión preventiva, estimándose en general que estos tribunales superiores tienen criterios más duros y más vinculados con el sistema inquisitivo en el sentido de vincular el procesamiento de una persona a su privación de libertad. Se trató de una modificación que fue cuestionada constitucionalmente en varios casos ante el Tribunal Constitucional. En los primeros casos el Tribunal Constitucional rechazó los requerimientos en sede de admisibilidad sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos.<sup>49</sup> Con todo, unos días después el Tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento presentado por el Juez de Garantía Patricio Rondini (causa rol 1065-08). Este caso fue resuelto por el Tribunal Constitucional por sentencia dictada el día 18 de diciembre de 2008 por medio de la cual se rechazó el requerimiento de inconstitucionalidad, tanto por considerarse que no impugnaba una norma aplicable a un caso concreto sino más bien se trataba de una impugnación en abstracto, como por entender que dicha norma no afectaba derechos fundamentales en caso de ser aplicada.<sup>50</sup>

En su conjunto, los cambios al régimen de la prisión preventiva introducidos por la reforma de “agenda corta” han sido ácidamente criticados por la doctrina, se ha señalado que ellos producirían un “...notorio cercenamiento a las garantías que rodeaban, inicialmente, al modelo procesal penal implementado en Chile a contar del año 2000”.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> En un sentido similar acerca del alcance pretendido por el legislador y sus problemas véase Jaime Salas, Criterios Judiciales para la Imposición de la Prisión Preventiva, en Problemas del Proceso Penal, Librotecnia, Santiago 2009, págs. 307 y 308.

<sup>48</sup> Se trata de los delitos de secuestro, sustracción de menores, violación propia e impropia, parricidio, homicidio simple y calificado y robos con violencia e intimidación.

<sup>49</sup> Se trata de varios requerimientos presentados por jueces de garantía que el Tribunal Constitucional declaró inadmisibles por razones formales sin pronunciarse sobre el fondo del asunto (véase resoluciones del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 2008 causas rol n° 1057-08 y 1060-08).

<sup>50</sup> Véase Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 2008 en causa rol 1065-2008. La sentencia cuenta con voto de minoría del magistrado Correa Sutil quien estuvo por aprobar el requerimiento de inconstitucionalidad.

<sup>51</sup> Véase Javier Castro, ob. cit. pág. 41.

No obstante el contexto descrito de presión al sistema por los problemas de seguridad pública, a diferencia de etapas anteriores, comienza a observarse un cambio de actitud en las autoridades de las distintas instituciones, particularmente del Ministerio Público en términos de asumir tales demandas como un desafío para su institución, aún cuando ello no se traduce en un programa u orientación que cambie de manera significativa en la dirección del trabajo emprendido hasta el momento. En esta dirección, el cambio de mando de Fiscal Nacional en el año 2008 generó un giro en la materia ya que el Ministerio Público comenzó poco a poco a comprometerse en el tema.

## **2.- Desafíos Futuros:**

No obstante los avances que muestra el sistema en las diversas áreas que he mencionado, todavía existen varios aspectos pendientes o en las que el sistema puede mejorar sus resultados y que constituyen desafíos importantes para el futuro. Estos desafíos se presentan en diversas áreas de trabajo y constituyen problemas con distintos niveles de relevancia para el sistema. Por ejemplo, en una mesa redonda efectuada a fines de 2006 se identificaban serios problemas en la ejecución de sanciones, el control medidas alternativas, en el trabajo de organismos auxiliares que comenzaban a dar signos de colapso y la coordinación del Ministerio Público con la policía, entre otras.<sup>52</sup>

No creo posible abordar de manera sistemática el análisis de todas estas cuestiones. Con todo, quisiera avanzar en tres aspectos que me parecen claves de abordar para el trabajo futuro del sistema ya que se trata de temas que tienen la posibilidad de generar cuestionamientos muy fuertes a la legitimidad del sistema en su conjunto. A continuación explico brevemente cada uno de ellos.

### a) El Rol de las Metas Cuantitativas y sus Riesgos:

Uno de los elementos más característicos del sistema chileno en el contexto regional es que desde temprano las distintas instituciones -y el sistema en su conjunto- han manifestado una fuerte preocupación por la productividad del mismo lo que ha llevado a fijar diversas metas e indicadores cuantitativos como parámetros básicos de medición de desempeño y control. El que se haya planteado la existencia de un conjunto de metas cuantitativas como logros de trabajo constituye en mi opinión una cuestión muy importante. Es decir, hoy día no parece posible administrar una institución pública con un poder y función tan importante como las que tienen los jueces, fiscales y defensores sin que existan metas e indicadores que deben tener un correlato cuantitativo específico y concreto. En Chile esto parece obvio, pero lo cierto es que en muchos países de la región aun se discute el hecho de que la justicia o todas las instituciones vinculadas a la justicia trabajan con bienes inmateriales que no pueden ser medidos en números y que, por lo tanto, no es posible diseñar indicadores o metas numéricas. En dicho contexto, hablar de números,

---

<sup>52</sup> Varios de estos desafíos fueron expuestos en una mesa redonda realizada en octubre de 2006 de la cual se realizó una publicación de las ponencias. Véase, Seguridad Ciudadana y Reforma Procesal Penal, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Fundación Paz Ciudadana, Facultad de Derecho Universidad Católica y Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, enero de 2007, 22 páginas.

resultados, indicadores de productividad, entre otros, es casi una herejía para una función como la administración de justicia.<sup>53</sup>

A partir de lo expuesto, me parece que en nuestro país se ha avanzado mucho gracias a la existencia de metas e indicadores cuantitativos, los que han cumplido un rol de catalizador que ha permitido a las instituciones del sistema desarrollar los altos niveles de gestión que tiene hoy en día y que ya he destacado en forma precedente. Sin embargo, obviamente las metas, y este es el punto que quiero enfatizar en este momento, tienen otra cara, lo que se podría llamar un efecto perverso. Es decir, cuando las metas cuantitativas se constituyen en el único o muy principal indicador de medición de resultados y de premio al trabajo de los actores del sistema, ello puede generar un conjunto de incentivos perversos para el logro de los objetivos finales del mismo.

Por ejemplo, desde el punto de vista de la persecución penal pública, estas metas pueden traducirse (y en alguna medida lo han hecho) en fuertes incentivos por investigar lo más fácil, y no necesariamente lo socialmente más relevante, fundamentalmente porque es más importante para el actor concreto lograr la meta de gestión que, en muchos casos, obtener una solución de calidad en los casos específicos. En otras palabras, la meta cuantitativa establece un fuerte incentivo para su logro sin que necesariamente su resultado refleje un trabajo de efectiva calidad. Esto debido a que normalmente estas metas se asocian un conjunto de beneficios al logro de las mismas (por ejemplo bonos de productividad). La situación descrita ocurre cuando, por ejemplo, se busca terminar casos para cumplir con la meta institucional a pesar de que el término escogido para el caso específico sea el de peor calidad que podía entregar el sistema (por ejemplo privilegiar una desestimación temprana como el archivo provisional por sobre una sentencia obtenida en un juicio oral).

Otro ejemplo que grafica lo anterior se da cuando se da un uso amplio de la negociación como forma puramente de descongestión del sistema. Si bien en principio el que los mecanismos de negociación previstos sea usados intensamente no es problemático *per se*, el punto es que este uso intenso se realiza en muchos casos en donde los fiscales negocian muy por debajo de sus posibilidades legales o con un ablandamiento extremo de su postura<sup>54</sup> o cuando los defensores lo hacen para reducir su carga de trabajo a pesar que se trata de un caso que podrían discutir con éxito en juicio. Como la negociación ofrece al

---

<sup>53</sup> En otro trabajo he identificado con más detalle este mismo problema tratándose específicamente del Ministerio Público. Véase Mauricio Duce y Cristián Riego, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2006, págs. 50 a 52.

<sup>54</sup> Este tema ha sido desarrollado con una visión muy crítica por el investigador peruano Luis Pásara en un estudio realizado el año 2007 acerca del funcionamiento del Ministerio Público en nuestro país. Véase Luis Pásara, *Claroscuros en la Reforma Procesal Chilena: el Papel del Ministerio Público*, en *Crimen e Inseguridad: Políticas, Temas y Problemas en las Américas*, Catalonia/FLACSO, Santiago 2009, páginas 299 a 338. Una versión electrónica del mismo puede encontrarse en Serie de Documentos Electrónico n° 4, Junio 2009, FLACSO-Chile, 35 páginas en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/de3\\_2009syc](http://issuu.com/flacso.chile/docs/de3_2009syc) (última visita en el mes de septiembre de 2010). Finalmente, puede escucharse una entrevista realizada al autor de la investigación en el Podcast “CEJA y la Actualidad Judicial n° 10” de mayo de 2010 en <http://www.podcaster.cl/2010/06/ceja-y-la-actualidad-judicia-10> (última vez visitada en septiembre de 2010). Para los efectos de este trabajo citaré la versión publicada en versión electrónica por FLACSO-Chile por se la de mayor acceso público. La sección que cito en este momento está en páginas 14 a 19.

fiscal y al defensor una oportunidad para llegar a una solución más fácil, ambos actores tendrán muchos incentivos para negociar. Primero, porque les permitirá llegar a una solución que lo premiará mejor en términos del cumplimiento de las metas. Segundo, porque implica un camino con mucho menos desgaste de recursos y de su propio tiempo.

Como se señaló con anterioridad, la situación descrita en principio no es necesariamente negativa, pero hoy se da en contextos de escaso control que pueden dar lugar a situaciones que no son socialmente óptimas. Por ejemplo, desde el punto de vista del trabajo de los fiscales, ocurre que en juicios simplificados y procedimientos abreviados a veces hay ablandamientos muy fuertes en términos del tipo penal que se imputa. Para poder llegar a los máximos de penas que exigen estos procedimientos especiales, los fiscales muchas veces buscan calificar jurídicamente el caso con un tipo penal que tiene asociada menor pena. Si bien, algunas veces esto tiene que ver con problemas probatorios que tiene el Ministerio Público, sabemos de casos en que delitos contra la propiedad como robos o hurtos terminan calificados como receptaciones por este motivo, lo que obviamente constituye un sub óptimo de lo que debería hacerse. Lo que sucede es que, si bien en muchas ocasiones, esto constituía la mejor opción de persecución, en la mayoría de los casos no sabemos si realmente la decisión del fiscal concreto es adoptada efectivamente para potenciar o maximizar las posibilidades de la persecución penal o si ella surge presionada o incentivada por los estímulos que el sistema le entrega por solucionar rápido el caso. Continuando con el ejemplo de los fiscales, otras veces el ablandamiento en la postura negociadora viene con el tipo de penas que se oferta o el tipo de penas que se negocia. Muchas veces el fiscal no hace un trabajo de recalificación jurídica, sino que se mueve dentro de los márgenes amplios de determinación de pena que deja nuestro sistema en varias categorías de delitos. Si a esto, se suma el impacto que tiene la Ley n° 18.216 sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad, termina produciéndose en muchos casos, una solución muy ablandada en cuanto a la pena impuesta en comparación de lo que podría ser una expectativa objetiva si se analiza el tipo penal, y para que decir respecto a la expectativa social que existe respecto estos temas. Casos que teóricamente podrían ser sancionados con una pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo terminan siendo sancionados con una privación de libertad de menor duración y sustituida por una pena de cumplimiento en libertad como la remisión condicional o la libertad vigilada. Relacionado con esto, en otras ocasiones el ablandamiento del fiscal proviene de lo que se podría llamar como el “escamoteo de circunstancias agravantes”, es decir, casos en que se termina por favorecer al imputado en una negociación cuando eventualmente se estaría fuera de ella si es que se fuera más estricto en la aplicación de estas circunstancias modificatorias de responsabilidad penal. El fiscal derechamente no muestra los antecedentes que podrían dar lugar a agravantes y por esa vía ofrece una pena más baja que la que se podría obtener legalmente en el caso. En la dirección contraria, algo similar ocurre cuando el fiscal se manifiesta muy abierto a reconocer la concurrencia de circunstancias atenuantes que serían discutibles en el caso.

La revisión de algunos datos generales del sistema tiende a ratificar que el problema expuesto tiene correlato en la realidad. Desde el 2006, que es donde comienza el funcionamiento real de la reforma, ya que es el primer año completo de aplicación con carácter nacional, se puede constatar una tendencia positiva, paulatina en el tiempo, en el aumento de los términos judiciales y disminución en forma paralela de los términos no

judiciales según ya vimos en la tabla n° 3. Sin embargo, se trata de una cifra muy gruesa, que dice muy poco, por lo que es necesario tener los porcentajes de términos según las principales causales de término excluyendo las sentencias definitivas y otras categorías como las incompetencias, colocando, por así decirlo, el núcleo central de las salidas judiciales y no judiciales. La tabla n° 5 avanza en esta dirección.

Tabla n° 5  
Porcentajes de casos terminados por el Ministerio Público por principales causales de término (sin incluir sentencias definitivas) años 2006 a 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio Público

	2006	2007	2008	2009
Archivo Provisional	48,7%	46,4 %	45,6%	45,7 %
Oportunidad	11,0 %	11,5 %	11,3%	8,6 %
Facultad no iniciar	10,6 %	8,4 %	8,7%	8,5 %
Acuerdo Reparatorio	1,3 %	1,4 %	1,4%	1,4 %
Suspensión Condicional	9,1 %	12,0 %	11,6%	12,3 %
Decisión no perseverar	1,9%	2,7 %	2,7%	2,9 %
Sobreseimientos	3,6 %	3,0 %	3,1%	3,5 %

También aquí pueden verse avances y tendencias interesantes, como por ejemplo, que ha habido un claro esfuerzo por reducir el uso del archivo provisional, manteniéndose hoy en día en una tasa cercana al 45%, menos de lo que había el año 2006. De la misma forma, una misma tendencia existe respecto al principio de oportunidad, que ha tenido una baja muy significativa, tal como ocurre también con la facultad de no iniciar investigación. Sin embargo, en la otra cara, puede verse que efectivamente las suspensiones condicionales se han incrementado en una tasa importante, así entre los años 2006 y 2009 hay un incremento de prácticamente de un tercio ya que se pasa de un 9,1% el año 2006 a un 12,3% el año 2009, es decir un aumento de 3,2% superior al 33%. Esto tiende a ratificar que se está ampliando el margen de negociación entre fiscales y defensores. Por otra parte, las bajas apuntadas en el uso del principio de oportunidad y la facultad de no iniciar se compensan con el aumento en el tiempo de los casos en donde los fiscales utilizan la decisión de no perseverar y con los sobreseimientos, que se han mantenido estables en el período descrito.

A continuación, en la tabla n° 6, veremos las cifras relativas al porcentaje de casos que concluye con sentencias definitivas.

Tabla n° 6  
Porcentaje de casos terminados por sentencias definitivas  
(2006-2009)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos MP

	2006	2007	2008	2009
Sentencia Condenatoria	11,5 %	12,9 %	14,2 %	15,5 %
Sentencia Absolutoria	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %

<b>Total sentencias</b>	<b>11,7 %</b>	<b>13,2 %</b>	<b>14,5 %</b>	<b>15,8 %</b>
-------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Los datos reflejan lo que podría considerarse como una buena noticia como cifra general, la tendencia del sistema ha sido la de aumentar las sentencias en forma importante y paulatina. Esto es positivo ya que no importando el tipo de procedimiento en que ellas recaen se trata obviamente de las decisiones de mayor calidad que el sistema puede ofrecer. De esta manera, las sentencias han ido aumentando desde el 2006, alcanzando el 2009 un 15,8%. Estas buenas noticias deben matizarse cuando se analiza el cómo se compone el mundo de las sentencias. Allí, es posible observar que hay una tendencia clara respecto a lo que ocupa mayor presencia son las sentencias que surgen de los juicios simplificados y los procedimientos monitorios. La Tabla n° 7 permite hacer un análisis de este tipo ya que desagrega la información de las sentencias por tipo de procedimientos.

Tabla n° 7  
N° y Porcentajes de Casos Terminados por Sentencia por Tipo de Procedimiento  
(2006-2009)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos MP

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Abreviado	19.331 (17,4%)	24.848 (16,9%)	34.255 (16,6%)	N/D
Simplificado (simples delitos y faltas)	43.410 (39,1%)	61.053 (41,5%)	79.353 (38,5%)	N/D
Monitorio	43.305 (39,0%)	54.931 (37,4%)	85.186 (41,4%)	N/D
Juicios Orales	4.780 (4,3%)	6.086 (4,1%)	7.002 (3,4%)	7.608 (3,0%)
<b>Totales</b>	<b>110.826</b> <b>(100%)</b>	<b>146.918</b> <b>(100%)</b>	<b>205.796</b> <b>(100%)</b>	<b>253.459</b> <b>(100%)</b>

Como se puede observar, dentro del universo de las sentencias aquellas que han tendido a crecer con mayor intensidad, tanto en números absolutos como en términos porcentuales, son las sentencias dictadas en procedimientos monitorios. Dentro del mundo de las sentencias se trata de aquellas que constituyen las respuestas de menor calidad del sistema o en donde el valor agregado por el mismo es mucho más bajo ya que no surgen como consecuencia de un proceso en que se haya dado una audiencia y, además, corresponden a las infracciones de menor entidad que conoce el sistema. Entonces, me parece que hay que tener mucho cuidado en la forma en que se presentan los datos y se hacen los análisis sobre los mismos. Así, hay veces en que el indicador grueso nos muestra una señal positiva (por ejemplo en el aumento de sentencias), pero cuando se empieza a desagregar un poco los datos, es posible darse cuenta de que hay bastante más información que extraer de ellos. Por ejemplo, uno puede observar que las sentencias que emanan del juicio oral (las de mayor calidad y valor agregado en el sistema) han ido tendiendo a disminuir en el porcentaje de las sentencias, a pesar de que en números absolutos se ha mantenido una tendencia al alza. Luego, los juicios abreviados, que son otro espacio de

negociación importante, representan un porcentaje muy significativo del total de sentencias.

En fin, me parece que estas cifras permitirían realizar bastantes análisis sobre el funcionamiento del sistema lo que me alejaría un poco de los objetivos acotados de este trabajo. También podría avanzar mostrando otras cifras con ejemplos similares, como el número de audiencias realizadas por jueces, de atenciones de defensores, de partes policiales tramitados, etc. Creo que lo que importa para los efectos de éste es, a partir de estos datos que he tomado como un ejemplo, dar algunas ideas respecto al impacto de las metas cuantitativas en fijar una dinámica de trabajo del sistema.

La falta de evolución de metas e indicadores comienza a manifestarse en una creciente rutinización del trabajo del sistema. En efecto, en la medida que el sistema se ha masificado a todo el país y sus actores interactúan habitualmente utilizando procedimientos similares, se comienza a constatar una pérdida de calidad en el trabajo producto de la respuesta estandarizada frente a situaciones comunes. Todo ello con el riesgo a corto plazo de impactar en la calidad del sistema. En esta dirección me parece que hay que realizar una revisión muy profunda de las metas e indicadores desarrollados por las distintas instituciones del sistema. Me parece que con el transcurso del tiempo las metas e indicadores establecidos por el sistema tienden a perder fuerza como instrumentos modeladores del comportamiento eficaz de los distintos actores.

Una primera cuestión problemática surge, como ya he sugerido, como consecuencia de un proceso que podría caracterizarse como el de “burocratización de metas e indicadores”, fenómeno que en mi experiencia pasa en toda institución o actividad en la que se utilizan estas formas de medición e incentivo. Este proceso se produce por varios factores. Así, por ejemplo, tiende a ocurrir que con el paso del tiempo las metas se desvirtúan, se transforman o conviertan en un fin en sí mismo y no en medios para resolver problemas. Las personas son muy sensibles a los resultados que se les pide y siempre se corre el riesgo que el resultado importe más que el fin último perseguido al fijar ese resultado. De otra parte, también con el transcurso del tiempo los actores del sistema aprenden a como cumplir las metas con el menor esfuerzo posible, maximizando su propio interés más que cumpliendo con las finalidades sustantivas asociadas a las mismas metas. Por otro lado, estas metas e indicadores producen rigidez en algunos ámbitos de trabajo del sistema. Por ejemplo, un actor que está motivado por solucionar el problema por una vía nueva o más creativa se ve presionado por el cumplimiento de la meta y por ello puede preferir sacrificar la calidad de su trabajo por cumplir con cierto resultado establecido en abstracto que en el caso concreto no resulta el mejor.

Me parece que fenómenos como los descritos se han dado en Chile con distintos niveles en las diversas instituciones que funcionan en el nuevo sistema procesal penal. Esto obliga a las instituciones a estar mucho más encima de este tema, es decir, es necesaria una permanente revisión y reestructuración de las metas e indicadores de forma de intentar que ellos no sean desvirtuados y establezcan incentivos y permiten medir cuestiones que son efectivamente valiosas para el sistema.

En la perspectiva señalada creo que a esta altura del desarrollo de la reforma procesal penal chilena me parece que hay una necesidad imperiosa de incorporar metas e indicadores de gestión de carácter más cualitativo que las que hoy existen. Los desafíos aquí son básicamente dos. En primer lugar, suponiendo que tenemos un acuerdo en cómo medir más cualitativamente el trabajo de los distintos actores (cuestión nada menor de lograr), esto impone la necesidad de desarrollar sistemas de medición y control de estos indicadores cualitativos que hoy en día el sistema en general no cuenta y que, eventualmente, puede no ser tan fáciles de desarrollar para las distintas instituciones. En segundo lugar, es necesario ver cuáles serían estas metas en concreto. Retomando el ejemplo de las salidas del sistema la pregunta en esta área sería si mejorar el diseño en metas cualitativas sólo pasa por exigir, por ejemplo, soluciones de “mayor calidad jurídica”. Resolver esto es muy relevante ya que el sistema en Chile me parece está llegando a su tope en términos de la cantidad de casos que atiende y da respuesta con soluciones jurídicas que se identifican formalmente como calidad. Por lo mismo, identificar este cambio de lógica de las metas e indicadores con mayores exigencias desde esta perspectiva no me parece realista ni la dirección que debiera tomarse. No se puede pretender como sistema que los archivos provisionales lleguen a un 30% y las decisiones judiciales a un 70%. Esto no tiene ninguna posibilidad de ocurrir en Chile ni probablemente en ningún sistema de justicia criminal. Lo que se debe hacer en cambio es sincerar el funcionamiento del sistema mediante un sistema de *accountability* o rendición de cuentas más complejo.

Es necesario sincerar el sistema tanto respecto de sus posibilidades reales de eficacia como respecto de sus problemas estructurales. Me parece que la demanda pública hoy en día va por aumentar las soluciones de calidad y ello nos ha llevado a “inflar” las salidas judiciales, pero por otro lado ocurre que el sistema está más o menos al tope, lo cual no quiere decir que no sea posible mejorar el funcionamiento respecto a ciertas categorías de delitos concretas. En fin, lo que ocurre es que la respuesta de mostrar permanentemente solo los indicadores de salidas judiciales, a esta altura se agotó, y debiéramos discutir ahora como le damos a este nivel de logros, que es muy importante, más calidad, aún cuando ello implique bajar un poco los índices de salidas judiciales. En la medida en que no se sincere esto, con todas las complejidades que ello trae, el sistema va a terminar pagando en términos de legitimidad, porque se estaría entrando a una competencia que la vamos a perder, es decir, siempre vamos a tener este déficit a menos que como sistema no construyamos una plataforma de explicación y de debate sobre este tema, que es un área que hoy en día nos está haciendo perder legitimidad como sistema frente a la opinión pública.

Esto mismo ocurre con una buena parte de otros indicadores y metas que hoy día aparecen cumplidos con niveles de excelencia por los distintos actores, pero cuando se examinan más críticamente dejan dudas acerca de la conveniencia de mantener las prácticas que ellos mismos han instalado como deseables. El punto final, es que tal como estos indicadores han sido elementos catalizadores de la buena gestión de la reforma, hoy podrían transformarse en el mejor sedante para quedarse dormido en los laureles sin enfrentar problemas de calidad pendientes.

## b) El Problema del Tratamiento de la Víctima

Un problema que se ha presentado con especial fuerza en los últimos años y que constituye un desafío muy importante para la reforma dice relación con el mejoramiento en la atención y protección de víctimas. Desde mediados de la década se ha comenzado a generar una visión bastante crítica acerca del trabajo del sistema y, en particular del Ministerio Público, con las víctimas, no obstante todos los avances que se han producido según he mencionado previamente.<sup>55</sup> Tal vez el problema se ha manifestado públicamente con mucha claridad a partir del segundo semestre de 2007 en donde luego de un intenso debate público acerca del nivel real de protección que tenían las víctimas del nuevo sistema, los actores de la clase política firmaron un acuerdo (26 de noviembre) conocido como “Acuerdo de Seguridad Pública”, en el cual se propusieron diversas medidas para atacar varios problemas, pero siendo uno de los principales la idea de establecer una institucionalidad destinada a proporcionar defensa penal gratuita a favor de las víctimas y mejorar su protección. Dicho acuerdo político se tradujo en la presentación de un proyecto de ley orientado a la creación de una defensoría de víctimas.<sup>56</sup>

En mi opinión, avanzar en la línea que originalmente se planteó en el acuerdo político es una mala idea que no resolverá los problemas de las víctimas y, por el contrario, corre el riesgo de generar expectativas falsas y una serie de distorsiones para el sistema en su conjunto. No parece que este trabajo sea la oportunidad de entrar en detalle sobre este punto.<sup>57</sup> Con todo, si me interesa destacar que este debate refleja una imagen instalada en la opinión pública negativa acerca del sistema. Por ejemplo, que muchos casos las soluciones del sistema no incluyen elementos de reparación o ni siquiera se hacen cargo del interés más general de la víctima en la misma. En muchas otras ocasiones, el problema que se presenta es que la víctima está recibiendo muy poca retroalimentación del sistema en términos de lo que está pasando con la persecución penal, incluso respecto de aquellas que están dispuestas a colaborar. En general esta imagen instalada da cuenta de que nadie en el sistema quiere hacerse cargo en serio de la víctima.

Cuando se analizan las pocas cifras que existen en la materia, se constata que esta idea de desinterés del sistema por la víctima no es una percepción “manejada” o “inflada”

---

<sup>55</sup> Un ejemplo de esto puede en un estudio realizado Karen Lundquist que da un buen reflejo del estado de situación del tema al año 2006. Véase, Karen Lundquist, Víctimas: Problemas e Insatisfacciones Buenas Prácticas e Innovaciones, Forja Serie de Investigación para la Acción, Santiago marzo de 2006, 67 páginas.

<sup>56</sup> Véase mensaje n° 76/356 de 31 de marzo de 2008 por el que se presenta un Proyecto de Ley para Crear un Fondo Nacional para la Representación de Víctimas de Delitos. Sobre el intenso debate en los medios puede verse un conjunto de opiniones editoriales publicadas entre ellas véase: El Mercurio, 5 de Noviembre de 2007 pág. A 2; El Mercurio, 31 de marzo de 2008 pág. A2; El Mercurio, 5 de junio de 2010 pág. A2; y, El Mercurio, 28 de mayo de 2010 pág. A2.

<sup>57</sup> En algunos de los textos citados en la nota anterior he tenido oportunidad de explicar mi posición en el debate público. En todo caso me parece interesante mencionar que aún en el contexto donde el tema de la defensoría de víctimas ha estado muy presente en el debate público, cuando las personas son preguntadas acerca del tipo de servicio estatal que esperaría en caso de ser víctimas de un delito, menos de un tercio (31,2% en el año 2009 y 29,7% en el año 2008) responde que se le brinde un abogado para que la represente en juicio. Véase Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2009, gráfico 23 (presentación power point del Instituto Nacional de Estadística en poder del autor en formato electrónico).

por los medios de comunicación social, sino que parece ser efectivamente una opinión extendida entre quienes han tenido contacto con el sistema. En esta dirección, la tabla n° 8 presenta los resultados de la última Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC)<sup>58</sup> en un primer ítem relativo al nivel de atención que reciben las víctimas por parte de los fiscales.

Tabla n° 8  
Satisfacción Víctimas: Contacto Fiscal  
Fuente: ENUSC 2009

<b>Tras denunciar ¿Lo contactó un fiscal?</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Lesión	47,93 %	50,97 %
Robo en casa	37,09 %	61,82 %
Asalto con violencia	32,54 %	63,44 %
Robo de automóvil, camioneta, motocicleta	28,96 %	64,59 %
Robo de objeto dentro de vehículo o partes de él	27,72 %	69,69 %
Robo por sorpresa	25,11 %	69,81 %
Hurto	24,80 %	69,26 %

Como se puede observar, este cuadro refleja el nivel de contacto que han tenido las víctimas con el fiscal o con alguien de la fiscalía tratándose de siete categorías de delitos. Las cifras muestran que salvo el caso de lesiones, donde cerca de la mitad de las víctimas han sido contactadas, en general nos encontramos con porcentajes de contacto extremadamente bajo. Puede haber algunas razones o problemas estructurales que expliquen los bajos porcentajes de contacto, como por ejemplo casos en que las víctimas no son ubicables, pero en general, los números son demasiado gruesos como para que la explicación sea simplemente problemas de la víctima y no que haya un problema de gestión importante del sistema. Lo mismo ocurre cuando se le pregunta a las víctimas sobre su satisfacción general respecto a la tramitación del caso. La tabla n° 9 entrega datos sobre esta materia.

Tabla n° 9  
Satisfacción Víctimas en la Tramitación de la Causa  
Fuente: ENUSC 2009

<b>¿Lo satisfizo la forma en que se tramitó su causa?</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Robo en casa	11,88 %	85,01 %
Asalto con violencia	18,17 %	77,10 %
Robo de objeto dentro de vehículo o partes de él	22,15 %	74,91 %
Robo por sorpresa	27,65 %	69,74 %
Hurto	28,06 %	68,31 %
Lesión	32,43 %	60,37 %
Robo de automóvil, camioneta, motocicleta	45,26 %	48,25 %

<sup>58</sup> Mayores antecedentes sobre esta encuesta pueden revisarse en: [http://www2.dsp.gov.cl/enusc\\_2009.html](http://www2.dsp.gov.cl/enusc_2009.html) (última visita en septiembre de 2010).

En mi opinión las cifras de esta tabla son aún más impactantes que la anterior. Los niveles de satisfacción son mínimos, probablemente el más alto, en el caso de los robo de automóvil, camioneta o motocicleta se explica por el alto nivel de recupero de estos bienes. En el resto de los casos, los porcentajes son extremadamente bajos, como en el delito de robo en casa (sólo un 11% de satisfacción), siendo extremadamente sensible desde el punto de vista del estado en que queda la víctima y del impacto que luego esto tiene en la comunidad en general. De esta manera, estas cifras hablan bastante fuerte respecto a que tenemos un problema importante a esta materia que hay que encarar con más fuerza.

Cuando se analizan las causas de insatisfacción, es posible encontrar que hay diversas razones<sup>59</sup>, entre las cuales hay que hacer distinciones claras para identificar el problema y la solución posible. Por una parte, hay problemas estructurales del sistema de justicia criminal para responder de acuerdo a lo que espera la víctima debido a que en muchos casos no se va a poder esclarecer el hecho, identificar al autor o recuperar lo que fue robado. En esos casos no podemos establecer expectativas falsas de algo que se sabe por la experiencia internacional y comparada ningún sistema de justicia criminal está en condiciones de responder. Por otro lado, también hay problemas importantes de gestión que sí pueden ser trabajados y resueltos. Por ejemplo, no es lo mismo que la víctima manifieste su insatisfacción porque no se realizó nada en su caso, a aquellas situaciones en que nunca se supo qué es lo que pasó en su caso. Luego, no es lo mismo que la insatisfacción sea por no recuperar la especie, lo cual puede ser un problema estructural, ya que sabemos que incluso en el sistema más eficiente del mundo, y aunque se gasten mucho más recursos, siempre va a haber un porcentaje mayoritario de casos de delitos en contra de la propiedad donde no se van a recuperar las especies, pero ello es muy distinto a que la víctima muestre su insatisfacción producto de que nunca la contactaron.

En este contexto, me parece necesario discutir acerca del método de trabajo que el sistema está utilizando con las víctimas. Se trata de un área en donde el propio sistema puede mostrar avances y resultados muy importantes en ciertas áreas, como por ejemplo en el caso de los delitos violencia intrafamiliar donde los resultados de satisfacción de víctimas son proporcionalmente inversos respecto a los datos que he revisado.<sup>60</sup> Por tanto, puede decirse que el sistema está aprendiendo a desarrollar mejores métodos para trabajar con las víctimas. El propio Ministerio Público ha desarrollado metodologías sobre las

---

<sup>59</sup> Así por ejemplo en la ENUSC una de las razones principales de la insatisfacción de las víctimas es “Porqué no realizaron nada” la que constituye el primer motivo de insatisfacción en 6 de los 7 delitos (fluctuando entre un 16% y un 20% como motivo, salvo en el delito de lesiones en que aparece en tercer lugar con un 11,89%). Otro motivo de insatisfacción es “Porque nunca supo qué es lo que paso en su caso” que aparece mencionado como un factor relevante en tres de los siete delitos (robo en casa, robo por sorpresa y hurto, mencionado con una frecuencia de entre 13% y 14%).

<sup>60</sup> El Ministerio Público encargó a una empresa externa la realización de un estudio de evaluación de la satisfacción de víctimas en los proyectos pilotos que se habían implementado a la época para el tratamiento y atención de víctimas de violencia intrafamiliar. El índice de satisfacción total fue superior al 70%, en tanto que en temas como el contacto de los fiscales el índice fue cercano al 65%. Los detalles de este estudio pueden verse en: [http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Encuesta\\_Satisfaccion\\_VIF\\_2009.ppt](http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Encuesta_Satisfaccion_VIF_2009.ppt) (última visita en el mes de septiembre de 2010).

cuales se podría construir una nueva aproximación al tema tratándose de las víctimas de delitos comunes. Esto nos lleva a que lo que en el fondo de las cifras revisadas no es que el sistema desconozca como aproximarse más efectivamente a la víctima, sino que se trata de un problema de priorización de recursos y objetivos. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de los recursos al final del día la pregunta relevante es cuántos recursos se destinan a al tratamiento de la víctima. Esto podría llevar a otras discusiones y preocupaciones, por ejemplo, acerca del manejo de la escasez de la hora/fiscal para atender a esta demanda que va un poco más allá de la persecución penal más tradicional. Con todo, si se considera que la atención y satisfacción de las víctimas es algo sensible a lo que el Ministerio Público debería tratar como importante, tal vez no se trata de un tema que resuelve por contar con más hora/fiscal, sino que puede pasar por una definición de prioridades acerca del tiempo que se destina a distintas actividades.

### c) La Necesidad de Mejorar Aspectos de la Persecución Penal

No quisiera concluir esta sección sin abordar un área en donde me parece el sistema presenta enormes desafíos como lo es el perfeccionamiento de ciertos aspectos de la persecución penal que hoy día me parece estamos en condiciones de encarar y que de alguna medida constituyen flancos de cuestionamiento de la legitimidad del sistema frente a la opinión pública. En alguna medida importante el propio Ministerio Público ha planteado un conjunto de ideas en la materia por medio del desarrollo de su Plan Estratégico 2009-2015,<sup>61</sup> reconociendo de esta forma la importancia y lo sensible del tema. Mencionaré dos temas: (c.1) problemas en el método de persecución de delitos comunes y (c.2) el problema del tratamiento de los delincuentes reiterantes.

#### c.1.- El Método de Persecución de los Delitos Comunes:

La primera cuestión que vale la pena mencionar es el problema del método de persecución de los delitos comunes y que constituyen los ingresos más masivos del sistema. Hay que partir reconociendo en este punto que se ha producido un gran avance producto de la instalación como política general del Ministerio Público a partir de su nuevo plan estratégico de las denominadas Unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC).<sup>62</sup> Ellas han permitido homogeneizar la persecución penal o como el Ministerio Público está enfrentando estos casos masivos que repletan al sistema. A pesar de lo anterior, creo que persisten algunos problemas importantes de método de trabajo tratándose de los delitos comunes. Mencionaré muy brevemente tres: el método investigativo de la orden de investigar, el uso de sistemas de información y la coordinación de fiscales con policías.

El primer problema se refiere al extensivo uso de la orden de investigar que los fiscales envían a la policía como método central para investigar e intentar esclarecer ciertos tipos de delitos. Un ejemplo de lo anterior está constituido por los casos en donde hay antecedentes pero no hay imputado conocido, es decir, donde hay algún material probatorio

---

<sup>61</sup> El detalle de este puede ser revisado en:

[http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan\\_Estrategico\\_2009\\_2015.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf) (última visita en septiembre de 2010)

<sup>62</sup> Véase Ministerio Público, Plan Estratégico 2009-2015, pág. 46.

que eventualmente permitiría pensar una persecución penal con alguna posibilidad de éxito. Se trata de casos en que los antecedentes no son tan claves como para justificar una persecución inmediata e intensa ya que no hay imputado, por lo mismo serán casos que normalmente se asignarán a la sub unidades de archivo provisional de las TCMC. En ellas el método principal de trabajo utilizado para llevar adelante la investigación será la emisión de una orden de investigar a la policía. Esta orden termina siendo el paso para asegurarnos que no va a pasar nada en este caso ya que si había alguna posibilidad de esclarecerlo ella se desvanecerá durante el proceso de producir y tramitar la orden. Esto ocurre, básicamente, porque los policías no tienen capacidad para priorizarlas las diversas órdenes similares que reciben, menos si las mismas no vienen priorizadas por la propia fiscalía. De otra parte, se explica como consecuencia de los mismos trámites que supone la elaboración de la orden de investigar: su contenido es bastante genérico, por más sensibilizada que este la planilla desarrollada por la sub unidad respectiva; el tiempo que demora la fiscalía en emitirla, la policía en recibirla, distribuirla, responderla, etc. Todo ello indica que si existía alguna posibilidad de esclarecer el caso con alguna intervención temprana y focalizada ya no va a lograrse debido a que el sistema se tomó varios días, semanas o meses en dar curso a actividades investigativas que probablemente sólo hacían sentido con una intervención relativamente rápida.

El problema es que la orden de investigar como método de trabajo se basa en un trámite muy burocrático, incluso ahora en el escenario que el sistema cuenta con un diseño institucional más sofisticado de trabajo como son las TCMC. En consecuencia, no basta con tener la estructura de las TCMC sino que también hay que alterar los métodos de trabajo que ellas ocupan. Lo que ocurre es que hay que sofisticar la respuesta o reacciones de estas unidades. Frente a los casos que reciben no todo tendría que derivar en una orden de investigar, o tal vez no sea una orden de investigar la mejor forma de contactar a la policía para algunos casos, o habrá que definir los cuerpos policiales que investigan, en fin, hay muchas formas de enfrentar esto, pero en general, me parece que la forma en que se enfrentan hoy en día, es un obstáculo para mejorar el funcionamiento del sistema. Debo aclarar que aún cuando logremos lo anterior, no creo que debiera esperarse un cambio muy significativo de las cifras de casos esclarecidos por el sistema. El cambio de método no debiera hacerse tanto por la posibilidad que los resultados cambien en forma radical (si creo debieran mejorar en algún margen), sino porque estamos frente a un método de trabajo que genera mucho ruido y espacios importantes de deslegitimación del sistema frente a la opinión pública. Esto ocurre, por ejemplo, cuando hay víctimas muy activas que a pesar de que van acompañando antecedentes al Ministerio Público o a la policía, quedan atrapadas por este funcionamiento burocrático del sistema sin obtener respuesta alguna y con la sensación de que si hubieran sido objeto de mayor atención todo se podría haber aclarado. Ha ocurrido en varios casos que en situaciones de esta naturaleza las víctimas recurren a los medios comunicación quienes con la información proporcionada logran esclarecer el caso con alto impacto mediático. Aun cuando esto ocurra en un caso de cada 100, cada vez que pasa esos casos adquieren una gran relevancia pública y la falta del sistema en su esclarecimiento termina produciendo un importante daño en legitimidad frente a la opinión pública.

Además de lo anterior, otro tema de método de trabajo tiene que ver con el problema de cómo están siendo utilizados los sistemas de información que dispone el

Ministerio Público, por ejemplo, en el uso de estos sistemas en el desarrollo de estrategias de flagrancia inteligente, donde hay varias experiencias que se han implementado en Chile. El cómo utilizar los sistemas de información, no hablo de los sistemas de información externa si no la que dispone el propio Ministerio Público, es que ellos se utilizan mucho más como un sistema de registro de casos que como un método de recopilación de información que permita desarrollar un trabajo más estratégico de persecución penal. Esto creo que es lo que ocurre con el Sistema de Apoyo de Fiscales (SAF) desarrollado en Chile. Dicho sistema representa un gran avance, un salto cualitativo respecto a lo que históricamente hemos tenido en Chile y en toda América Latina, pero que aún no es aprovechado en toda su potencialidad, ya que no solamente debiera utilizarse como un sistema de registro de las causas que se tramitan sino también como un sistema que nos permita construir una estrategia persecución penal, particularmente en los casos por delitos comunes que son los que estamos analizando en este trabajo.

Finalmente, respecto al método de trabajo, hay claros problemas de coordinación y de priorización de trabajo entre el Ministerio Público y las policías. En este punto, me parece hay problemas que derivan de errores de diseño del sistema. Tal vez porque no había mucho espacio político para haber hecho otro diseño se optó por un modelo complicado de distribución de responsabilidades entre los fiscales y la policía. Lo que se observa en el mundo comparado es que claramente los legisladores le han pasado a las policías una facultad de selección, y así, el material con el cual trabajan los fiscales son, por así decirlo, los casos con los cuales pueden trabajar. Esto facilita enormemente el trabajo de investigación con un filtro temprano y con una capacidad mucho mayor para organizar adecuadamente el trabajo investigativo.

Nuestro legislador tomó otra opción, probablemente porque no era políticamente posible entregar esta posibilidad discrecional tan fuerte a la policía en un contexto en donde se veía por el contrario que el Ministerio Público podía cumplir un rol de controlador intenso del trabajo policial. De otra parte, entregarle una facultad de selección de casos a la policía suponía discutir cambios estructurales a dichas instituciones tanto respecto a configuración institucional como respecto a los sistemas de rendición de cuentas y de control necesarios. Se trata de cambios que probablemente eran imposibles de realizar ya que llevaban a redefinir buena parte del núcleo duro de cómo se ejerce el poder en el nivel policial. En ese contexto, nos quedamos con un sistema en donde la responsabilidad por resultados es un tanto ambigua. La policía traspasa al Ministerio Público los casos y la responsabilidad de resolverlos y el Ministerio Público se las devuelve. Esto hace que sumado al tratamiento burocrático de los casos (vgr. Ordenes de investigar amplias) la responsabilidad por el esclarecimiento de los casos se diluya o disuelva. Cada institución se lava las manos o le atribuye a la otra las causas de la ineficacia en ciertos tipos de casos.

#### c.2.- El Problema en el Tratamiento de la Habitualidad:

Un segundo problema en relación a la persecución penal es lo que ha sido identificado en el estudio de Luis Pásara que he citado previamente y que denomina como problemas en el tratamiento de la habitualidad o el trabajo con los clientes más habituales

del sistema.<sup>63</sup> El dato empírico que el autor cita es del año 2007, e indica que el 5% del total de imputados que habían pasado por el sistema tenían 5 o más contactos con el mismo.<sup>64</sup> En las carpetas que analiza en el 25% de los casos aparece ese tipo de imputados.<sup>65</sup> Los datos ratifican una percepción común y que se refiere que una clientela recurrente son las personas con contacto habitual con el sistema, las que explican un porcentaje mucho mayor a la proporción de personas que son, de los delitos que se cometen. Se trata, por lo general, de imputados que suelen reiterar delitos comunes tales como hurtos y robos de distinta naturaleza.

El principal problema que se detecta en el estudio de Pásara a partir del examen de casos es lo que puede denominarse como un tratamiento ingenuo y burocrático de la habitualidad, que por así decirlo, termina beneficiando a los habituales con lo que se podría llamar circuitos de impunidad, es decir, casos en donde el sistema tarda mucho en reaccionar con una respuesta más dura. Por ejemplo, esto es lo que ocurre cuando estos clientes habituales pasan en un primer y segundo caso o contacto con el sistema por la aplicación de un principio de oportunidad o eventualmente por una suspensión condicional del procedimiento, después caen en el sistema una tercera y cuarta vez en las que podrían verse beneficiados con una negociación blanda, luego en un nuevo contacto se les condena con penas alternativas de la ley 18.216, y así, al sistema le cuesta cinco, seis o siete contactos, por así decirlo, para atrapar a un “cliente habitual” con un perfil criminal que genera enormes problemas para el sistema, especialmente de legitimidad pública.

Se trata de un problema complejo que tiene diversas connotaciones que exceden el puro trabajo del fiscal. Por ejemplo, algunas causas del problema están vinculadas a cómo el legislador ha reconocido algunas figuras o ha establecido algunas penas en ciertos tipos de casos. Con todo, más allá de estas cuestiones, obviamente se trata de un problema en donde parece haber ciertos aspectos de la persecución penal que no estarían operando satisfactoriamente. Pásara logra establecer que hay una carencia clara de una estrategia más homogénea y sofisticada para enfrentar este tipo de casos y esto le está causando costos de legitimidad pública al sistema. En sus conclusiones sobre el punto señala “...en el MP no parece haberse desarrollado una aproximación apropiada para tratar al delincuente habitual, no sólo como un individuo sino como un sector poblacional que se relaciona con el delito como forma de vida. Aplicar a ese sector las varias respuestas del sistema en términos similares a los que se usan con quienes tienen una relación ocasional con el delito, o escalarlas progresivamente conociendo la inutilidad de esta vía, no parece adecuado, sobre todo de cara al hecho de que es el delincuente habitual un actor principal en el fenómeno de inseguridad ciudadana”.<sup>66</sup>

### **3.- A Modo de Cierre**

---

<sup>63</sup> Véase Luis Pásara, ob. cit., págs. 19 a 24.

<sup>64</sup> Idem pág. 19.

<sup>65</sup> Idem pág. 20.

<sup>66</sup> Idem pág. 24.

En esta síntesis bastante apretada, en algunos puntos incluso algo superficial, he dado cuenta de varios de los aspectos centrales de funcionamiento de nuestro nuevo sistema procesal penal en sus diez años de desarrollo. Me parece que a partir de ella se puede concluir que hay bastantes razones para estar muy satisfechos con el desarrollo y evolución del sistema en este período. Dichas razones se refuerzan cuando se observa este proceso de cambio en un contexto regional. A esta altura, tenemos un sistema que se ha instalado correctamente, cuyo funcionamiento supera los indicadores estimados como óptimos cuando se hizo el diseño en un contexto de mayor carga de trabajo de la esperada, el sistema ha mostrado dinamismo para ir afrontando nuevos desafíos, etc.

Desde el punto de vista de la lógica de transformación cultural de los actores del sistema, que era uno de los desafíos importantes de esta reforma, me parece posible constatar que la profundidad de los cambios que se han generado son enormes y su nivel de consolidación hacen imposible pensar en un retroceso que nos acerque a la forma en que se realizaba la justicia criminal en nuestro país con anterioridad.

Me podría extender con otros argumentos que destaquen los logros de nuestro proceso de reforma que hacen que, en general, sea considerado como un caso de estudio exitoso en materia de políticas públicas en el sector justicia. Con todo, no sólo he intentado dar cuenta de estos logros, sino que también identificar algunas áreas en donde se presentan desafíos importantes para los próximos años. La naturaleza de este trabajo y la complejidad del sistema me impiden hacer un análisis que pretenda ser comprensivo de todos los aspectos problemáticos o en donde existen cuestiones pendientes en el trabajo del sistema. Espero que otros autores de este libro hayan identificado otras cuestiones que complementen a las contenidas en este capítulo.

La idea de mostrar estos elementos no ha sido la de empañar un momento de legítima celebración y satisfacción. Lo que pretendo es más bien recordar que el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal es siempre muy complejo y problemático. Allí donde se obtiene un logro, surge otro nuevo problema o una nueva demanda social legítima que el sistema debe satisfacer. Esto hace que sea indispensable que los actores e instituciones del sistema estén siempre atentos y se mantengan con una actitud de disconformidad acerca de sus logros. Cuando los sistemas de justicia penal pierden su capacidad de reflexión crítica esto permite que en pocos años se conviertan en sistemas burocráticos que trabajan por debajo de sus posibilidades y de las expectativas sociales mínimas. La reforma chilena ha mostrado una enorme capacidad de innovación y evolución en estos diez años. Espero que los grandes logros que hemos obtenido no nos hagan “dormir en los laureles”, sino más bien constituir un incentivo para insistir y profundizar en la necesidad de seguir perfeccionando al sistema.