

INFORME COMISIÓN DE EVALUACIÓN REFORMA PROCESAL PENAL Santiago, 8 de octubre de 2001

I. ANTECEDENTES

El presente informe resume las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado por la Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal establecida por el Ministro de Justicia Sr. José Antonio Gómez. La Comisión estuvo conformada por Rafael Blanco, asesor del Ministro de Justicia; Cristián Riego, investigador de la Universidad Diego Portales; Carlos Valdivieso, Gerente de Fundación Paz Ciudadana, y Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Actuó como ayudante de la Comisión Maricel Fuentes de Fundación Paz Ciudadana.

Para realizar su cometido la Comisión se desplazó a las dos regiones donde se ha puesto en marcha la reforma procesal penal, sosteniendo en ellas sendas reuniones con jueces de Garantía; altos representantes de las Fiscalías Regionales del Ministerio Público; oficiales y personal de Carabineros de Chile y Defensores Públicos. La Comisión también se entrevistó con el Fiscal Nacional Sr. Guillermo Piedrabuena y con el Defensor Público Nacional, Sr. Alex Carocca. Adicionalmente, revisó diversos materiales y antecedentes, tales como estadísticas del funcionamiento del sistema, encuestas de percepción pública e información relativa a los recursos invertidos en la reforma.

II. APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LA MARCHA DE LA REFORMA

La impresión general que se ha formado esta Comisión, avalada por la información entregada por las personas entrevistadas y las cifras analizadas (que se contienen en un anexo a este informe), da cuenta de un proceso de implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal en general exitoso, que sólo adolece de problemas que son razonables para un cambio de gran envergadura como el introducido y que para nada ponen en cuestión la esencia del nuevo modelo de justicia que se ha dado el país. Tales problemas son por lo demás muy menores en comparación con los acaecidos en otros procesos de reforma similares (ver la experiencia Italiana en "La Implementación de la Reforma Procesal Penal, CDJ/CPU, Santiago, 1996) y, como se verá a continuación, de relativamente fácil solución.

Es así como se pudo apreciar un sistema en que las instituciones que lo componen están bien establecidas y funcionando, sin conflictos profundos entre sí, y que todos los actores, más allá de las críticas puntuales que puedan formular, asignan al nuevo sistema las cualidades de ser más transparente, rápido y adecuado para la solución de los conflictos penales, especialmente aquellos más complejos.

En ese contexto es que llama la atención que la principal deficiencia por nosotros relevada haya sido precisamente la falta de una revisión permanente del proceso de reforma que permita ir haciendo rápida y eficazmente los ajustes, principalmente operativos, que la reforma demanda. Esta ausencia de revisión se vincula también con una cierta opacidad que las instituciones del sistema están tendiendo a construir, lo que es de lamentar para una reforma que precisamente lo que intenta es abrir la justicia hacia la comunidad y el escrutinio público.

Muchos de los problemas detectados serían perfectamente solucionables con una mejor, más constante y sustantiva coordinación interinstitucional, principalmente al nivel operativo, otro de los más importantes problemas por nosotros detectados. Pudimos percatarnos que muchas de aquellas quejas vertidas de una institución a otra provenían nada más que de una ausencia de diálogo, pues no existían realmente diferencias sustantivas entre ellas y, es más, había amplia voluntad por generar acuerdos o estrategias comunes que permitieran solucionar tales problemas.

Nuevamente se trata ésta de una situación esperable dentro de un proceso de implementación y de construcción de identidades y confianzas institucionales e interinstitucionales. De hecho, el tiempo transcurrido ha ido permitiendo acotar no sólo el volumen de las diferencias, sino también su intensidad. Sin embargo, esta es un área en la cual es posible hacer mucho más y mucho más rápido de lo que ha estado haciéndose hasta el momento y hacia allá apuntarán muchas de nuestras recomendaciones que no importan cambios legales.

Estas medidas no legales tendrán también por finalidad perfilar mejor los diversos roles institucionales, en el ámbito que ello aún no ha decantado, uniformar y estandarizar los procedimientos de acción, pues la diferencia entre ellos es uno de los factores que más desconcierto genera entre los actores y mejorar la gestión del sistema con el fin de que utilice mejor sus recursos y se pueda dar una respuesta adecuada a un volumen de trabajo crecientemente mayor.

El informe también contiene diversas recomendaciones para la introducción de ajustes al marco legal dentro del que se desenvuelve la reforma, particularmente en el tratamiento de la delincuencia menor y los problemas de orden público, cuyo deficiente tratamiento es hoy lo que estaría generando percepciones negativas a la reforma dentro de la comunidad.

Las cifras que arrojan las encuestas sobre temor ciudadano que realiza Fundación Paz Ciudadana y Adimark, indican que éste subió en La Serena desde un 9,3% en octubre del año 2.000, a un 15,9% en mayo del presente año. En esos mismos períodos, el temor ciudadano aumentó en Temuco desde un 7,4% a un 14,8%, constituyendo estos unos de los aumentos más significativos en todo el país.

Analizadas las cifras de denuncias y aprehensiones practicadas por Carabineros en el primer semestre del año 2.001 y comparadas con las de los años anteriores¹, se puede concluir que el comportamiento de una y otras muestra una significativa varianza en el tiempo, con alzas y bajas en el período, lo que impide sacar conclusiones definitivas sobre el impacto de la reforma. Como se ve en el cuadro que sigue, las denuncias por

¹ No se poseen en estos momentos los datos del año 2.000

delitos no muestran en las dos regiones un crecimiento significativo y menos aún es posible asignarlo éste a la reforma.

Aprehendidos y denuncias IV y IX Regiones Enero a Junio

	1996	1997	Variación %	1998	Variación %	1999	Variación %	2001	Variación %
Denuncias	15,014	16,200	8	17,760	10	19,939	12	22,616	13
Aprehendidos	26,558	25,939	-2	26,662	3	29,885	12	22,164	-26

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Policiales, Carabineros de Chile.

En cuanto a las aprehensiones, si bien estas registran una variación de mayor significación, disminuyendo en un 26%, no es posible sacar conclusiones respecto a las consecuencias que en ello pueda haber tenido la reforma, en cuanto a la capacidad de Carabineros para detener a los autores de los delitos y faltas que crean la sensación de inseguridad, ya que ella coincidió con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.708 que elimina las detenciones por consumo de alcohol en la vía pública y ebriedad simple.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión llegó a la conclusión de que en determinadas materias los funcionarios policiales deberían tener facultades adicionales, necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones, las que en nada comprometen la lógica del nuevo sistema acusatorio, siendo precisamente ésta la que garantiza un adecuado control de su ejercicio.

Adicionalmente, se proponen reformas tendientes a hacer más eficaces y simples los procedimientos establecidos para los ilícitos menores (monitorio y simplificado), se establecen incentivos adicionales para llegar al procedimiento abreviado y una propuesta orgánica de reestructuración de los Tribunales. Todas ellas tienen por finalidad agilizar los procedimientos y obtener más y mejores soluciones.

Debe llamarse eso sí la atención que muchas de estas reformas legales sólo persiguen clarificar situaciones y avalar procedimientos de actuación que hoy en día en muchos lugares ya se están realizando. Es decir, buena parte de los problemas legales que hemos detectados han sido perfectamente posibles de solucionar cuando ha habido voluntad de hacerlo con interpretaciones adecuadas y estratégicamente orientadas de la normativa legal, las que han sido aceptadas por todos los actores sin mayores cuestionamientos. Esta debería ser la vía principal para resolver los problemas que a futuro igualmente habrán de surgir.

III. MEDIDAS QUE NO REQUIEREN REFORMAS LEGALES

1. Evaluación

La propia experiencia adquirida durante el trabajo de esta Comisión le lleva a sugerir la absoluta conveniencia de alentar evaluaciones periódicas a la marcha del sistema, tanto internas de cada una de las instituciones involucradas (las que de hecho, con mayor o menor rigurosidad, se están haciendo), como externas llevadas a cabo por instituciones que puedan dar una visión distinta a aquellas que pueden tener quienes están comprometidos con el día a día del proceso de implementación. Estas evaluaciones no sólo debieran relevar diagnósticos y problemas, sino también servir de instancia para la generación y discusión de soluciones a los mismo, siempre de forma altamente participativa. Nuestra experiencia indica que el sólo proceso de una evaluación genera lógicas y desata procesos (contactos y traspaso de información entre las instituciones) que permite resolver muchos de los problemas que hasta antes parecían muy agudos.

La propia idea de la implementación gradual de la reforma está basada en el convencimiento de que se trata de un cambio en extremo complejo y que debemos “ir aprendiendo” de él, lo que implica hacer las correcciones y ajustes que sean pertinentes. Ellas sólo pueden surgir de un análisis constante y profundo y de la voluntad real de adaptarse y cambiar. Alentar un sistema plural y permanente de evaluaciones y de entrega, en general, de información, sirve además para impedir que las instituciones se cierren en torno a sus propias lógicas de funcionamiento cual es uno de los objetivos que precisamente persigue la reforma.

En todo caso, resulta indispensable ahondar el proceso de evaluación que ha iniciado esta Comisión, con uno más sistemático y profundo que debiera ser impulsado por el Ministerio de Justicia como entidad encargada de conducir las políticas públicas en el sector. Particularmente necesario nos parece realizar lo siguiente:

- a) En cuanto a las estadísticas sobre los casos iniciados en el nuevo sistema:
 - Efectuar un análisis detallado del curso que siguen las causas iniciadas, discriminando por tipo de delito, para analizar los mecanismos y la oportunidad de la toma de decisiones sobre ellas, la duración de las mismas y los resultados en general del sistema (las distintas formas de término y sus contenidos).
 - Homologar y comparar esos resultados con los del antiguo sistema
 - Hacer esas mismas comparaciones interregionalmente
- b) En cuanto al efecto de la reforma sobre la comunidad:
 - Realizar periódicamente encuestas de percepción de la comunidad sobre el funcionamiento del nuevo sistema
 - Realizar encuestas periódicas sobre victimización
- c) En cuanto a los costos del sistema:
 - Llevar una contabilidad detallada y desagregada de los costos (el gasto efectivamente ejecutado) del nuevo sistema
 - Establecer indicadores para comparar la eficiencia en el uso de los recursos al interior de las diversas instituciones y entre ellas.

Para los efectos de practicar los estudios antes mencionados sería conveniente que el Ministerio de Justicia destinar recursos directamente al efecto y que éstos fueran canalizados a través de instituciones independientes que dotaran de suficiente peso y legitimidad a los resultados.

2. Coordinación interinstitucional

Se hace necesario que en cada uno de los diversos niveles de trabajo existan instancias formales e informales de coordinación que involucren a todas las instituciones del sistema (Policías, Fiscales, Jueces y Defensores). Estas debieran ser instancias francas de diálogo y trabajo que persigan aunar criterios, solucionar problemas, estandarizar métodos de trabajo y adquirir compromisos de resultados.

En este último sentido resulta vital que en estas instancias se analicen y consideren los resultados de las evaluaciones que se practiquen y que las instituciones se fijen objetivos y metas cuantificables para mejorar la operación y el rendimiento del sistema, así como para resolver los problemas que se hayan detectado.

Resulta del todo conveniente que a nivel regional se establezca una instancia formal de coordinación periódica –con reuniones a lo menos quincenales -, que involucre a todos los actores del sistema: jueces, fiscales, defensores y policías. En estas reuniones debieran discutirse y resolverse todos los aspectos prácticos que la operatoria del sistema presente. Para que el trabajo sea eficaz y tenga seguimiento, es necesario que en cada una de las regiones se nombre a un secretario ejecutivo de estas comisiones que tenga por misión recolectar la información que producen las instituciones, preparar las agendas de las reuniones y mantener un contacto permanente con todos los actores para relevar sus problemas y velar por la efectiva concreción de los acuerdos de la Comisión.

No es necesario que estas comisiones tengan deban ser creadas por ley, pues no hay impedimento para que las instituciones participen en ellas y más que medidas con fuerza legalmente vinculante, lo que se busca con ellas son instancias de coordinación y llegar a acuerdos que se implementen por mutua conveniencia. El Secretario Ejecutivo de cada Comisión puede ser financiado por el Ministerio de Justicia, sin que ello signifique alterar su dependencia directa de la Comisión.

Además de las instancias de coordinación propiamente tales, resulta fundamental que las instituciones interactúen en el trabajo diario de la forma más cercana y desformalizada posible. Tan útil como que exista un contacto expedito entre los policías y los fiscales, es que las audiencias judiciales se realicen desprovistas de ritualismos innecesarios.

Las instituciones, especialmente las Policías, el Ministerio Público y la Defensoría, deberán aprovechar otras instancias para cooperar con la comunidad, tales como los Comités de Seguridad Ciudadana que tanto a nivel regional como local se están constituyendo.

Por otra parte, el trabajo estrecho entre Policías y Fiscales se ve como el mecanismo más adecuado para la construcción de confianzas recíprocas, tema en el cual aún hay mucho por hacer. Los Fiscales sólo pueden convertirse en un traductor eficaz del trabajo policial ante el sistema judicial cuando conocen ese trabajo y, sobretodo, cuando

creen en él. Los policías, a su vez, sólo pueden apreciar la utilidad para su trabajo de la presencia de los fiscales cuando los ven, directamente, previendo y solucionando los problemas que muchas veces llevan al fracaso judicial de las investigaciones policiales. Este trabajo es el que permite generar identidades y lealtades recíprocas.

Adicionalmente, el trabajo cotidiano y constante antes descrito debiera ser la principal fuente de alimentación de la instancia de coordinación al nivel más alto de las instituciones, constituida por la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal establecida en el artículo 6° transitorio de la Ley N° 19.665. Es de suma importancia que esta comisión funcione en forma mensual, tal como se prevé en la norma ya citada y que cuente con una secretaría de apoyo propia que trabaje en forma dedicada y eficaz. Uno de los problemas que ha debido enfrentar esta Comisión y que a afectado su capacidad operativa es la ausencia de una Secretaría Ejecutiva propia.

3. Capacitación

Hemos llegado al convencimiento de que muchos de los problemas detectados se deben, particularmente al nivel de Carabineros, a una comprensión limitada de los alcances y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal. Un conocimiento sesgado del nuevo sistema, unido a las aprehensiones que todo cambio apareja, lleva muy fácilmente a ver obstáculos donde realmente no los hay, a ser poco creativo para idear soluciones y, finalmente, a abstenerse de actuar ante la duda de cómo hacerlo correctamente y al temor de cometer posibles errores o ilegalidades.

Urge entonces intensificar los esfuerzos de capacitación sobre las policías que ya se están realizando, enfatizándose en ellos, más que el conocimiento abstracto de la nueva ley, la traducción de los procedimientos policiales al nuevo sistema, es decir, la solución de los problemas concretos que deben enfrentar los policías en su trabajo diario. En esta tarea el rol del Ministerio Público es innegable, pero también le cabe participación a los jueces y a los propios defensores y a instituciones de carácter académico.

La capacitación debiera ir acompañada de materiales e instructivos claros y atractivos que permitan su utilización constante por parte de los policías.

El esfuerzo de capacitación debiera ser constante en las restantes instituciones del sistema y ser visto no sólo como una forma para actualizar o reforzar conocimientos, sino también como una vía para estandarizar procedimientos. En este sentido debe enfatizarse que más allá de la autonomía que posean actores claves para la reforma, como los fiscales y los jueces, el hecho de que situaciones similares se resuelvan o se desarrollen en forma distinta dependiendo de quien intervenga, es uno de los factores que mayor confusión genera entre los actores del sistema y el público en general. La homogeneización de criterios y procedimientos en ningún caso atenta contra la autonomía.

Otras vías para lograr tal homogeneización es la existencia de instancias de consulta internas dentro de la institución para aquellos casos de mayor complejidad o que simplemente escapen a la norma. Fortalecer estas instancias, así como las de supervisión a nivel regional parece muy necesario dentro de las instituciones no judiciales del sistema. Esto es de especial importancia en el Ministerio Público, en donde son los Fiscales Regionales los responsables por el destino de los casos, por lo que de ellos deben

provenir directrices claras sobre la forma cómo los deben abordar y resolver los respectivos fiscales, tarea que requiere de un contacto y supervisión estrechos.

Debieran siempre preferirse para la estandarización vías que involucren más el convencimiento de los actores en la bondad de los procedimientos acordados, que estrategias compulsivas o sancionatorias que terminan perjudicando el clima interno de trabajo dentro de las instituciones.

4. Difusión

Capítulo aparte merece la difusión de los contenidos de la reforma a la ciudadanía. Hemos visto que algunos de los problemas detectados con la reforma son reales e inciden en la percepción pública que de ella se tiene, pero otros provienen de desconocimiento sobre su sentido y alcances e incluso de desinformación que genera opiniones muy negativas sobre ella.

Los esfuerzos hasta el momento desplegados para informar y compenetrar a la comunidad en la lógica de la reforma han sido escasos y muchas veces mal dirigidos. La comunidad no tiene claro cuáles son los beneficios que le reporta la reforma, especialmente en su calidad de potencial víctima de delitos (tiende a verla más como beneficiando a los imputados que a las víctimas). Tampoco tiene claro cuál es el rol de las diversas instituciones que en ella intervienen y ante cuál debe acudir. No sabe bien qué se espera de ella en el nuevo sistema (ya sea como denunciante o testigo), etc.

Uno de los desafíos más importantes en este momento es redoblar los contactos y el trabajo con la comunidad. Ello implica tanto la acción ante los medios de comunicación social, como llegar directamente a la comunidad con actividades especialmente dirigidas hacia ella.

5. Gestión

Una percepción que se repite entre los operadores del sistema es que hay sobrecarga de trabajo y que ello se puede convertir en un serio riesgo para el futuro de la reforma. Lo anterior es tan válido para los policías, que tienen que responder a mayores exigencias sobre sus trabajos sin haber visto aumentados sus recursos; como para los Fiscales del Ministerio Público, que en opinión unánime están abarrotados de trabajo; sucediendo otro tanto en el caso de los defensores y jueces de garantía, fundamentalmente en este caso si se compara su situación con la de los jueces orales en lo penal.

Para determinar con precisión si es posible ganar en eficiencia dentro de las instituciones con una mejor asignación de los recursos y estructuración de los procedimientos internos de trabajo requiere la realización de estudios pormenorizados y de acceder a información de la que nosotros no hemos dispuesto. De hecho, el Ministerio Público ha encargado estudios de carga de trabajo y asesorías en esta materia Sin embargo, una primera aproximación al tema da a entender que buena parte de este exceso de trabajo puede estarse debiendo precisamente a sistemas de gestión aún no debidamente afinados e incluso a la realización de trabajos innecesarios. Veamos algunos ejemplos de ello:

- La Policía entiende que mantener la cadena de custodia implica el contacto directo de un funcionario con la evidencia en forma permanente, lo que implica que tenga que ser ésta trasladada en forma personal en todo momento. Ello no tiene porqué ser necesariamente así. Perfectamente el traslado de ella puede hacerse por otro medio que asegure igualmente su inviolabilidad.
- Los fiscales, aunque están agrupados varios en una misma fiscalía, concurren cada uno personalmente a todas las audiencias de las causas que les han sido asignadas, por muy menores que éstas sean, lo que los obliga a distraer sus funciones diarias para desplazarse a los tribunales, a veces para asistir a una muy breve audiencia. Lo anterior genera tiempos muertos que perfectamente podrían obviarse de concentrar en las ciudades las audiencias en un solo fiscal.
- Los jueces se distribuyen todas las causas desde un inicio, correspondiéndole a cada uno la realización de la totalidad de las audiencias que ellas generen. Sin embargo, las primeras audiencias, como la de control de la detención, que son de un trámite muy breve, bien podrían ser concentradas en un mismo juez, para proceder en forma más rápida. Hoy, incluso, si un Fiscal tiene dos audiencias seguidas con un mismo juez muchas veces debe trasladarse de una sala a otra para realizar la segunda y, antes de cada una, hay que cumplir con diversas formalidades que no resultan necesarias.

Más allá de estos ejemplos, y de otra serie de temas específicos que deben explorarse desde la perspectiva de la gestión (mecanismos para la evaluación y distribución de causas dentro del Ministerio Público, los turnos en el caso de los Juzgados de Garantía, las facultades y el nivel de decisión de los profesionales de la administración que están trabajando dentro de los tribunales, el funcionamiento del apoyo informático, etc.), lo más relevante en cuanto a la gestión de las instituciones parece pasar por la dirección estratégica de éstas y la planificación. Incorporar con fuerza estos elementos parece indispensable para que el sistema pueda irse adaptando a un medio complejo, sobretodo teniendo en cuenta que el sistema no está aún en régimen en las regiones piloto y que le resta todavía por enfrentar las regiones con mayor criminalidad y carga de trabajo.

A los miembros de esta Comisión les asiste la convicción que de no considerarse oportunamente estos elementos los resultados hasta la fecha exitosos que muestra la reforma puedan verse en cuestión en un futuro no muy lejano.

IV. MODIFICACIONES LEGALES INMEDIATAS

A partir de los resultados del proceso de evaluación de la reforma procesal penal descrito con anterioridad, aparece la necesidad de encarar algunas reformas legales urgentes que tienen por objetivo remover algunos obstáculos operativos que están provocando distorsiones de importancia al conjunto del sistema.

Sin duda que estas no son las únicas reglas legales que presentan problemas y que eventualmente requerirían reformas o aclaraciones, no obstante creemos que son aquellas cuya reforma es más urgente dado que las restricciones o las ambigüedades que contienen están generando problemas que se reiteran en muchos casos y que distorsionan de una manera intensa la consecución de algunos de los objetivos más importantes de la reforma o su legitimación frente a la población y frente a todos los actores del sistema legal.

A. Necesidad de Ampliación de Facultades Policiales

El nuevo Código Procesal Penal recogió una tendencia legislativa que venía manifestándose con gran fuerza en los últimos años y que consistía en la regulación, en general restrictiva, de las facultades policiales para detener personas. Esta tendencia tenía su justificación en la percepción que se trataba de un área en que la policía contaba con facultades muy amplias y con muy poca sujeción a controles judiciales.

La percepción que la comisión se ha formado, es que el nuevo sistema de controles que la reforma representa se ha constituido en un sistema bastante eficaz sobre la legalidad de las actuaciones policiales especialmente por la intervención del juez y del defensor en las audiencias iniciales. Esta constatación constituye un logro de la reforma que debe ser resaltado. No obstante, la misma estrictez de los controles ha generado problemas operativos que pensamos deben ser solucionados para evitar que el control sobre la actividad policial sea percibido como un obstáculo al eficaz desarrollo del mismo. No se trata de volver atrás en términos de suprimir los controles sino de ampliar algunas facultades de alto impacto sobre la eficacia operativa de la policía, las que serán controladas estrictamente debido precisamente al nuevo escenario que la reforma representa.

1. Ampliación de facultades de detención policial por faltas o ilícitos cuya pena no supera la de presidio o reclusión menor en su grado mínimo.

a) Modificar el artículo 124:

Nuevo texto:

“Cuando la imputación se refiriere a faltas o a delitos que la ley no sancionare con penas privativas ni restrictivas de libertad, no se podrán ordenar medidas cautelares que recaigan sobre la libertad del imputado, salvo la citación, **el arresto o la detención para el efecto de garantizar su comparecencia ante el tribunal**”

b) Modificar el artículo 134:

Se sustituye el artículo 134 por el siguiente:

“Quien fuere sorprendido por la policía in fraganti cometiendo un hecho de los señalados en el artículo 124, será citado a la presencia del fiscal, previa comprobación de su domicilio.

La citación deberá en lo posible practicarse en el lugar en que se encontrare el imputado, de lo contrario podrá ser trasladado al cuartel policial.

Excepcionalmente se podrá proceder a la detención del imputado cuando la naturaleza del hecho ilícito o sus circunstancias permitan suponer al agente policial que de otra manera continuará la comisión del ilícito o cuando aparezca que la citación no resulta un medio idóneo para garantizar la comparecencia del imputado a los actos del procedimiento.

En este último caso se aplicará lo señalado en el inciso segundo del artículo 131.

El procedimiento indicado en el inciso primero podrá ser utilizado asimismo cuando, tratándose de un simple delito y no siendo posible conducir al imputado inmediatamente ante el juez, el oficial a cargo del recinto policial considerare que existen suficientes garantías de su oportuna comparecencia.

2. Ampliación de facultades policiales en materia de control de identidad.

Sustituir el artículo 85 por el siguiente:

“Los funcionarios policiales señalados en el artículo 83 podrán, además sin orden previa de los fiscales, **practicar examen de vestimentas, equipaje o vehículo y/o**, solicitar la identificación de cualquier persona en casos fundados, tales como la existencia de un indicio de que ella hubiere cometido o intentado cometer un delito, de que se dispusiere a cometerlo, o de que pudiese suministrar informaciones útiles para la indagación de un delito. **El registro** y la identificación se realizarán en el lugar en que la persona se encontrare. La identificación se realizará por medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad pública, como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte. El funcionario policial deberá otorgar a la persona facilidades para encontrar y exhibir estos instrumentos.

En caso de negativa de una persona a acreditar su identidad, o si habiendo recibido las facilidades del caso no le fuere posible hacerlo, la policía la conducirá a la unidad policial más cercana para fines de identificación. Si no le hubiera sido posible acreditar su identidad, se le darán en ese lugar facilidades para procurar una identificación satisfactoria por otros medios distintos de los ya mencionados. **Si esto último no resultare posible, se le tomarán huellas digitales. En este último caso, las huellas tomadas sólo podrán ser utilizadas para fines de identificación, no pudiendo en ningún caso servir para generar registros públicos que estigmaticen a las personas a las que pertenecen. Si se vulnerare esta última obligación se pondrá en conocimiento por cualquier persona ante el juez de garantías respectivo, quien deberá remitir oficio con los antecedentes necesarios, a la autoridad competente con el objeto de que se apliquen las sanciones disciplinarias correspondientes o inicie las investigaciones penales que procedieren.**

La facultad policial de requerir la identificación de una persona deberá ejercerse de la forma más expedita posible. En caso alguno el conjunto de procedimientos detallados en los incisos precedentes podrá extenderse por un plazo mayor de **seis horas**, transcurridas las cuales será puesta en libertad.

3. Simplificación de actuaciones policiales en materia de allanamientos:

Sustitúyese el inciso primero del artículo 212 por el siguiente:

“Procedimiento para el registro. La resolución que autorizare las entrada y el registro de un lugar cerrado se notificará al dueño o encargado, invitándosele a presenciar el acto, **salvo que en opinión del agente policial la intimación de la orden pudiese frustrar el éxito de las diligencias** o que el dueño hubiere consentido expresamente en la práctica de las mismas. **Deberá dejarse constancia en el registro policial de las circunstancias antes señaladas.**

4. Simplificación de la realización de exámenes corporales en caso de consentimiento del imputado:

Se cambia el inciso segundo del artículo 197 por el que sigue: “ Si la persona que ha de ser objeto del examen consintiere en hacerlo el fiscal o la policía ordenaran que se practique sin mas trámite. En caso de negarse se solicitará la correspondiente autorización judicial exponiéndose al juez las razones del rechazo”

B. Modificación al procedimiento monitorio

El procedimiento monitorio aparece como una alternativa rápida, flexible y justificada para la aplicación de penas de multa, resultando lógico ampliar su aplicación a todos aquellos casos en que el fiscal busca la aplicación de una pena de ese tipo.

Sustitúyase el inciso primero del artículo 392 por el siguiente:

“Cuando el fiscal del Ministerio Público requiriere solo la imposición de una pena de multa, deberá presentar ante el juez de garantía competente el requerimiento, el que además de lo señalado en el artículo precedente, deberá contener una proposición sobre el monto de la multa que debiere imponerse al imputado”.

C. Modificación al procedimiento simplificado

El funcionamiento del sistema muestra que en la práctica los juicios orales que mayoritariamente están teniendo lugar, son aquellos que se tramitan de acuerdo al llamado procedimiento simplificado.

Este procedimiento por su parte, tiene una serie de defectos que han sido reiteradamente resaltados por las personas entrevistadas. En primer lugar, como procedimiento de faltas resulta demasiado complejo en relación con las penas en juego, además la no existencia de una etapa de preparación obliga al fiscal a preparar siempre las pruebas completas para el juicio oral sin que haya lugar a convenciones probatorias.

La propuesta que formulamos esta orientada a resolver estos problemas por la vía de reservar este procedimiento sólo para las faltas, simplificando al máximo su tramitación y en especial la producción de pruebas, dejando para un juicio oral normal todos los simples delitos.

Finalmente es necesario establecer el modo en que se concreta el procedimiento simplificado cuando se hubiere dado lugar a la detención en caso de faltas.

Por lo anterior proponemos las siguientes modificaciones legales:

- a) Suprímese el inciso segundo del artículo 388.
- b) Suprímese el artículo 389
- c) Artículo 390 se cambia la expresión “ juicio” por “ audiencia”.**
- d) Artículo 393 se cambia la expresión “juicio” por “audiencia”
- e) Artículo 395 se cambia la expresión “juicio” por “audiencia”.
- f) En el artículo 396 se cambia la expresión “juicio” por “audiencia” y se introduce el siguiente inciso segundo:

“La prueba se producirá de manera informal y rápida admitiéndose el reemplazo de declaraciones de testigos y peritos por la lectura de documentos, a menos que como producto de la controversia sobre su credibilidad o integridad, o por la existencia de contradicciones fundamentales el juez considere necesaria su comparecencia personal. Caso en el cual podrá suspender la audiencia por un plazo máximo de cinco días con el fin de conseguir la comparecencia de la persona de que se tratare”

- g) Se crea el siguiente artículo 393 bis:

“Procedimiento simplificado en caso de detención. En el caso en que se hubiese dado lugar a la detención por falta flagrante de acuerdo a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 134 el fiscal deberá presentar el requerimiento por escrito o verbalmente en la audiencia a que hubiere lugar de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 131 y 132. Hecho esto se procederá en la misma audiencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 395 y si el imputado se negare a admitir su responsabilidad, **se procederá inmediatamente y en la misma audiencia a la realización del juicio de acuerdo con las reglas generales. Esta audiencia no se suspenderá ni aún por falta de comparecencia de alguna de las partes.**

Lo señalado en el inciso precedente resulta sin perjuicio de la atribución del fiscal de solicitar procedimiento monitorio conforme lo dispone el artículo 392.

- h) Se crea el siguiente artículo 393 bis a

“Fiscal y defensor en procedimiento simplificado: En el procedimiento simplificado el ministerio público podrá estar representado por un asistente de fiscal. No será necesaria la presencia del defensor en el procedimiento simplificado.”

D. Modificaciones al procedimiento abreviado.

Tanto de la información estadística obtenida como de las entrevistas con los diversos actores del nuevo sistema resulta clara la mínima utilización que se hace del procedimiento abreviado. Aparentemente las causas de esta subutilización tienen que ver principalmente con dos aspectos: por una parte la limitación legal de una pena máxima de cinco años de privación de libertad que excluye una buena cantidad de delitos contra la propiedad que debieran ser tramitados por este procedimiento y por la otra, la falta de suficientes estímulos que para el imputado reconozca su participación en los hechos.

La poca utilización del procedimiento abreviado obliga en muchos casos a la realización de juicios en lo que un arreglo hubiese sido posible ahorrándose recursos, tiempo y garantizándose un resultado más satisfactorio para todas las partes.

Por estas razones proponemos las siguientes medidas mínimas destinadas a estimular el uso del procedimiento abreviado:

a) Elimínese del inciso primero del artículo 406 la siguiente frase:

“ en la audiencia de preparación del juicio oral”

b) Reemplázase los incisos segundo y tercero del artículo 406 por los siguientes:

“ Para que prospere el procedimiento abreviado será necesario que el imputado en conocimiento de los hechos materia del requerimiento señalado en el inciso precedente y de los antecedentes de la investigación que lo fundaren, los acepte expresamente y manifieste su conformidad con la aplicación de este procedimiento.

El requerimiento señalado en los incisos precedentes deberá contener las menciones señaladas en las letras b), c), d), e), g) del artículo 259.”

De no prosperar el procedimiento abreviado se tendrá por no presentado ni aceptado el requerimiento antes señalado debiendo continuar el proceso en la fase que correspondiere”.

La existencia de varios imputados o la atribución de varios delitos a un mismo imputado no impedirá la aplicación de las reglas del procedimiento abreviado, respecto de aquellos imputados o delitos respecto de los cuales concurrieren los presupuestos señalados en este artículo”.

c) Agréguese el siguiente inciso final al artículo 406:

“El fiscal podrá solicitar una pena rebajada hasta en un grado respecto de la establecida por la ley, rebaja que tendrá efecto solo si el procedimiento abreviado tiene lugar”.

d) Sustitúyase el artículo 407 por el siguiente:

“La solicitud del fiscal de proceder de conformidad al procedimiento abreviado podrá ser planteada al juez de garantía verbalmente o por escrito desde la audiencia de formalización de la investigación, hasta la oportunidad que señala el artículo 248, o en la misma audiencia de preparación del juicio oral.

Las solicitudes para proceder conforme al procedimiento abreviado podrán plantearse en cada ocasión que corresponda, verbalmente o por escrito.

E. Modificaciones al control de la detención.

Otro de los problemas que han surgido de las entrevistas realizadas dice relación con el modo en que se esta concretando el control sobre las detenciones policiales. Aparentemente los jueces no han encontrado una manera efectiva de proceder frente a denuncias de abusos o ilegalidades que los imputados formulan y optan en muchos casos por oficiar a la justicia militar a lo menos en el caso de las detenciones de Carabineros, cuando el imputado manifiesta su voluntad de formalizar la denuncia.

Esta forma de reacción no parece ser la mas apropiada puesto que no es la mas efectiva en el esclarecimiento de los hechos dado que se da inicio a una larga investigación de resultados muy inciertos, por otra parte implica una sanción informal al policía involucrado, que se ve sometido a las consecuencias de un proceso sin que exista un proceso de selección de las denuncias en cuanto a su verosimilitud.

Creemos que es necesario aclarar que la tarea de persecución penal frente a estos hechos corresponde a los fiscales quienes deben registrar las denuncias y perseguirlas o no de acuerdo con sus criterios de selección propios, en el caso de ser competente el juzgado militar, debiera corresponder al fiscal el traspasarle los antecedentes del caso.

Los jueces por su parte debieran abocarse a cumplir dentro del proceso las funciones que les son propias y que dicen relación con las eventuales consecuencias procesales de la denuncia planteada que están reguladas a lo menos parcialmente en el actual artículo 95.

a) Modificaciones al artículo 95

En el inciso primero se cambia la ultima oración después del punto seguido por la siguiente: “Para efectos de indagar sobre las alegaciones que se hagan respecto a la legalidad de la detención, el juez en la misma audiencia podrá dirigir preguntas al afectado, a los policías que hubieren intervenido o a cualquier otra persona que hubiere presenciado los hechos o tuviere conocimiento de ellos. Si no se encontraren presentes, podrá suspender la audiencia para el sólo efecto de su comparecencia, sin perjuicio de la continuación de la audiencia y del proceso para los demás efectos legales. Si el juez considerare altamente verosímil que la detención ha sido practicada con infracción de disposiciones legales podrá ordenar la libertad del afectado o adoptar otras medidas destinadas a corregir la o las infracciones cometidas.”

Se agrega el siguiente inciso final: “Corresponderá al Ministerio Público la tarea de dar inicio a la persecución penal en los casos en que como producto del control de la detención se detectaren hechos que puedan constituir delitos, esto se aplicará aún en el caso de que el tribunal que deba conocer de estos hechos corresponda al fuero militar”

b) Modificaciones al artículo 132

Se introduce el siguiente inciso segundo:

“En esta audiencia se podrá dar lugar a los controles de la detención establecidos en el artículo 95”

V. REFORMAS LEGALES QUE DEBEN ESTUDIARSE

Los objetivos fijados para el trabajo de esta Comisión, así como la brevedad del período con que ha contado para hacer su trabajo le han impedido desarrollar en profundidad todos aquellos temas en los cuales se requeriría introducir cambios de índole legal, razón por la cual se han privilegiado los más urgentes.

Sin embargo, hay materias en las que es indudable se requieren ajustes de relevancia para que el nuevo sistema pueda efectivamente mostrar todas sus potencialidades. Estas alcanzan en general al derecho penal sustantivo y, en particular, al sistema de penalización de las faltas, desperdigados en innumerables cuerpos legales carentes de la debida coherencia, y el sistema de penas, desprovisto de la necesaria flexibilidad y operatividad para contar con alternativas reales a las penas privativas de libertad y de multas. Urge que se inicien o continúen los estudios necesarios para adecuar estas normativas a la lógica del nuevo sistema procesal penal vigente en el país.

Por último, a la Comisión le ha perecido necesario relevar un tema que ha surgido con insistencia tanto de las entrevistas sostenidas con los actores del nuevo sistema como de la observación de las estadísticas disponibles acerca de su funcionamiento.

Se trata del problema que significa contar con los tribunales de juicio oral como órganos completamente separados de los juzgados de garantía y la proyección de esa situación a las futuras regiones.

Hasta ahora se ha observado una muy baja utilización de los tribunales de juicio oral. Es probable que esta carga de trabajo pueda aumentar algo en el futuro pero no pareciera que ello va ocurrir de manera que cambie las circunstancias fundamentalmente. En la práctica el juicio que esta operando no es el que se desarrolla ante el tribunal oral de tres miembros sino el que tiene lugar ante un juez de garantía por la vía del llamado procedimiento simplificado. De acuerdo a las cifras del Ministerio Público hasta junio de 2001 habían tenido lugar un total de 432 procedimientos simplificados frente a solo 13 juicios orales.

Esta escasa cantidad de juicios conlleva una sub-utilización de los recursos dispuestos para los tribunales orales con la consiguiente elevación del costo unitario de los juicios a cifras altísimas.

Carecemos de información completa sobre los costos ascendentes al funcionamiento de los diversos tipos de tribunales en el nuevo sistema, sólo poseemos los que corresponden a las remuneraciones de su personal,² las que se presentan en el siguiente cuadro.

² Si se considera el gasto total operacional del sistema de tribunales para el año 2001, y se excluye el gasto en materia de capacitación en materia judicial, el gasto en remuneraciones representa el 66% del total. El resto del gasto operacional se divide en partes iguales en las partidas de arriendo, de infraestructura, y de los gastos de administración necesarios para el funcionamiento diario de los tribunales.

**Gasto en Remuneraciones en Tribunales, para la IV y IX Regiones
Primer Semestre Año 2001**

Región	Tribunal de Garantía	Tribunal Oral	Total
IV	345,058,284	274,391,970	619,450,254
IX	612,933,852	354,602,154	967,536,006
Total	957,992,136	628,994,124	1,586,986,260

Fuente: Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal

Considerando solamente esos valores se obtiene que el costo promedio de los juicios orales celebrados en el nuevo sistema asciende a más de 48 millones de pesos, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Costo Promedio de los Juicios Orales, considerando sólo remuneraciones
Primer Semestre del 2001**

Región	Juicios Orales	Tribunal Oral	Costo Promedio
IV	5	274,391,970	54,878,394
IX	8	354,602,154	44,325,269
Total	13	628,994,124	48,384,163

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, si bien el costo de los Tribunales de Juicio Oral es inferior al de los de garantía, el costo unitario de cada juicio es muy alto dada la escasa cantidad de los mismos. A mayor abundamiento aunque consideráramos que los tribunales de garantía solo hubiesen llevado a cabo procedimientos simplificados, lo cual por su puesto no es verdad, su costo unitario resulta mucho mas bajo, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Costo Promedio de los Procedimientos Simplificados,
Considerando sólo remuneraciones
Primer Semestre del 2001**

Región	Procedimientos Simplificados	Tribunal de Garantía	Costo Promedio
IV	112	345,058,284	3,080,878
IX	320	612,933,852	1,915,418
Total	432	957,992,136	2,217,574

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los cuadros anteriores.

Pero además de este problema de sub-utilización, que proyectado al conjunto del país significaría un evidente dispendio de recursos, es necesario tener en cuenta la duplicación en una misma ciudad de funciones administrativas de ambos tribunales, las que perfectamente podrían realizarse de manera integrada. En este sentido cabe hacer presente que en varias entrevistas se nos informó de la existencia de algunas debilidades en el sistema de apoyo administrativo de los tribunales de garantía las que bien podrían reducirse integrando ambos tribunales. Estas debilidades estarían fundamentalmente en las áreas de atención de público y de notificaciones.

A partir de las observaciones expuestas nos parece que es urgente proceder a una reforma orgánica por medio de la cual se integren funcional y administrativamente ambos tipos tribunales, suprimiendo la diferenciación orgánica entre los dos tipos de jueces e integrando el aparato administrativo de los dos tribunales en uno solo.

Del modo indicado tendríamos en cada ciudad un tribunal multifuncional, con un solo aparato administrativo y con un número mayor de jueces que el contemplado originalmente para cada tribunal. Estos jueces se diferenciarían funcionalmente a partir de reglas internas de distribución del trabajo cuidándose en cada caso de respetar la regla que impide la participación de un juez en el juicio de un caso en el que le tocó intervenir como juez de garantía.