

REFORMA PROCESAL PENAL:

DESAFIOS DE UNA MODERNIZACION HISTORICA

La Fundación Paz Ciudadana ha estado comprometida con esta reforma desde sus inicios y continuará estándolo, sin dejar de expresar su opinión en cuanto sea necesario para contribuir a su mejor puesta en marcha y funcionamiento.

En diciembre de 2000 se inició la aplicación de la Reforma Procesal Penal, en las regiones IV y IX. Comenzó con eso uno de los mayores cambios institucionales, legales y culturales que haya emprendido Chile en el ámbito jurídico por más de un siglo. En este proceso, se ha ido pasando de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, comenzando por las regiones ya mencionadas, para continuar el año 2001 con las regiones II, III y VII y, en el 2002, con las regiones I, XI y XII. Falta incorporar al nuevo sistema las regiones V, VI, VIII, X, el año 2003, y la Región Metropolitana, en diciembre de 2004, las más grandes y complejas en población y cantidad de denuncias.

Esta gran reforma es necesaria para superar la lentitud, burocracia, falta de imparcialidad y de transparencia que caracterizan al antiguo sistema. Objetivos fundamentales de ella son la separación de la labor de investigación y de juicio, la publicidad de las audiencias, la rapidez y la cercanía de las víctimas e imputados a los jueces. A lo anterior se suma el objetivo de combinar adecuadamente los intereses sociales de perseguir eficazmente el delito y de garantizar los derechos de las víctimas e imputados.

En este documento Fundación Paz Ciudadana intenta sintetizar los principales logros de estos dos años, período que ya permite visualizar los efectos principales que la reforma tendrá en el largo plazo.

Asimismo, se señalan los desafíos que es necesario responder adecuadamente, para que el funcionamiento del sistema en todo el país -desde su etapa de aprendizaje y ajuste- logre los estándares y las metas que se contemplaron al concebirlo.

PRINCIPALES LOGROS

En cuanto a logros, el balance general es satisfactorio. La gradualidad planteada se ha ido cumpliendo sin retrasos y, con la incorporación de las regiones I, XI y XII, son ya ocho aquellas en que se aplica el nuevo proceso penal, lo que equivale al 25% de la población del país.

En cuanto a transparencia, la oralidad del sistema, manifestada en la realización de audiencias públicas -en las cuales se confrontan un fiscal y un defensor, se exhiben los argumentos y pruebas y, finalmente, se dicta y justifica la sentencia-, ha sido uno de los cambios más notorios y mejor acogidos, factor que destaca en todas las regiones donde ya rige la reforma.

El nuevo sistema actúa con realismo, priorizando tempranamente aquellos casos en los que parece factible conseguir resultados por sobre aquellos cuyo pronóstico es más limitado. Esto redundará en mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles, permitiendo su concentración en

aquellos delitos de mayor importancia social. Una muestra de ello es la mayor rapidez en la tramitación de los casos más graves: el tiempo promedio desde la comisión del delito hasta la dictación de sentencia se ha reducido de 18 a 6 meses en promedio. Asimismo, del total de denuncias recibidas por el nuevo sistema, el 61% ya se encuentra terminado, y del total de sentencias dictadas en juicios orales, cerca del 98% es condenatorio.

Destaca también el cambio radical en cuanto a la relación con las víctimas y los testigos de los delitos. Los fiscales deben no sólo informar a la víctima de las alternativas del proceso, sino también acerca de la forma como pueden hacer valer sus derechos. Además, deben velar por su seguridad personal, usando los mecanismos que la ley contempla, como las audiencias reservadas y las medidas de protección policial. Se ha establecido una Unidad de Atención de Víctimas y Testigos en el Ministerio Público, con objeto de brindar información, orientación, derivación a la red asistencial y apoyo psicológico. A lo anterior se añade la calidad de interviniente que el nuevo proceso concede a la víctima, por lo cual ella puede participar y opinar en cualquiera de las audiencias del caso.

Respecto de los imputados, el nuevo sistema ha consagrado un estándar de garantías superior al del antiguo sistema, y ha racionalizado el uso de medidas cautelares que los afectan, todo ello bajo la premisa de la presunción de inocencia. Velan por el cumplimiento de estas garantías los defensores públicos, abogados, que han elevado notablemente la calidad de la defensa brindada. Todo imputado cuenta con la defensa de un profesional. En cuanto a las medidas cautelares, la medida de prisión preventiva ha sido más intensamente utilizada en los delitos de mayor connotación social, en los cuales los antecedentes del inculcado y los méritos de la investigación así lo recomendaban. Así, en los casos de delitos contra la vida, robos con intimidación y tráfico de drogas, más del 60% de los imputados está afecto a esta medida. En los delitos de menor importancia, sólo se le ha aplicado prisión preventiva al 24%, y el 65% ha quedado afecto a una o más de otras medidas cautelares, como el arresto domiciliario o la prohibición de acercarse a la víctima.

El diseño de instalación gradual ha permitido detectar y corregir fallas y deficiencias imposibles de prever desde el inicio. Algunos de estos perfeccionamientos se han traducido en cambios legales como la ley N°19.789, que fortaleció las facultades policiales en el ámbito preventivo; la ley N°19.794, que modificó la agrupación de los tribunales en la Región Metropolitana; la ley N°19.815, que eliminó la exigencia de acompañar registros escritos al juicio oral; y la ley de normas adecuatorias. La gradualidad ha tenido también otros beneficios prácticos. En cuanto a capacitación, ha permitido perfeccionar los programas de estudio y afinar las metodologías. En cuanto a infraestructura, ha permitido readecuar los programas arquitectónicos para hacerlos más funcionales a la actividad de los nuevos organismos. En cuanto a procesos de trabajo, ha permitido coordinación entre las diversas instituciones, particularmente entre el Ministerio Público, Carabineros e Investigaciones.

Diversos estudios de opinión indican que, más allá de casos puntuales que han podido generar críticas, la opinión pública de las regiones en las cuales se aplica la reforma es ampliamente favorable al nuevo sistema. La reciente encuesta desarrollada por ADIMARK por encargo del Ministerio de Justicia muestra que, entre quienes conocen el nuevo sistema, un 73,6% está de acuerdo con el nuevo sistema y un 70% califica su funcionamiento con nota igual o superior a 5, en una escala de 1 a 7; el 71,6% estima que ha agilizado los juicios y el 68,1%, que el nuevo sistema es más transparente

PROYECCIONES Y DESAFÍOS

La instalación del nuevo sistema en Chile hasta la fecha puede ser considerado satisfactorio. Esta opinión se refuerza al compararla con procesos equivalentes en otros países latinoamericanos. No obstante los perfeccionamientos y desafíos aún pendientes, pueden estimarse justificadas la inversión y las expectativas que el país ha puesto en esta reforma.

Como todo proceso complejo y de gran envergadura, el nuevo sistema procesal penal

requiere perfeccionamientos que, sin duda, aumentarán en importancia en la medida en que entren al sistema las regiones más pobladas. Entre ellos destacan los siguientes:

- Se requiere revisar periódicamente el comportamiento real del sistema – denuncias, tipos de procesos que se generan, cargas de trabajo de cada institución, etc.- para evitar desajustes entre la realidad y las proyecciones previas y la consecuente asignación de recursos. La evolución en el número de denuncias y los cambios en la tipología de delitos a nivel regional, así como el efecto que pueden tener las normas adecuadoras, representan cambios en la demanda del sistema que deben ser incorporadas oportunamente para asegurar una adecuada respuesta. Ello debe llevar a considerar ajustes en las cantidades estimadas de fiscales adjuntos, jueces y defensores, así como de los recursos y organización del sistema.
- Se debe incorporar plenamente a las instituciones colaboradoras del sistema de investigación y enjuiciamiento penal, las cuales originalmente no fueron consideradas en el aumento en las asignaciones presupuestarias. Todas ellas han experimentado una mayor carga de trabajo, producto de los mayores estándares de calidad, tanto en procesos como en pericias, exigidos por el nuevo sistema. Lo anterior se ha traducido en necesidades innegables de aumento de capacidades y en los ámbitos de capacitación y equipamiento. Especial mención requieren Carabineros de Chile, cuya carga de trabajo se ha incrementado por la aplicación de las medidas cautelares y de protección; la Policía de Investigaciones de Chile, el Servicio Médico Legal -por el aumento en la calidad y cantidad de peritajes exigidos- y Gendarmería.
- Existe la necesidad de revisar la eficiencia y uso de los recursos asignados al funcionamiento del nuevo sistema. Se requiere optimizar la organización y administración de las principales instituciones que participan del proceso penal. Es necesario perfeccionar la gestión de las causas, desarrollar unidades especializadas, materializar el subsistema privado de la Defensoría Penal

Pública, así como los aranceles y estándares de calidad del servicio, analizar la eventual fusión de los juzgados de garantía y tribunales orales en lo penal, además de estudiar la situación de los juzgados mixtos.

- Se requiere identificar, modelar y transferir las mejores prácticas entre las regiones en las cuales ya opera el nuevo sistema, y entre éstas y las regiones en las cuales debutará el sistema en 2003 y 2004. Eso supone establecer indicadores de gestión institucionales e interinstitucionales que identifiquen los segmentos de mejor funcionamiento en cada institución, además de crear un sistema de entrenamiento que permita a los nuevos funcionarios acceder a este conocimiento y experiencia.
- Debe acentuarse especialmente la difusión y educación de las características más relevantes del nuevo sistema procesal penal en la población en general y, en particular, en los grupos más vulnerables. Si bien la reforma permite un mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos, ellos sólo pueden ser ejercidos por quienes están informados. Adicionalmente, el mayor conocimiento del sistema por la opinión pública especializada permitirá comprender mejor las decisiones tomadas por fiscales, jueces o defensores.
- Se requiere establecer sistemas de información y control de gestión, tanto a nivel institucional como del sistema en forma integral. Es necesario generar estadísticas e indicadores que permitan a la ciudadanía realizar un seguimiento de la marcha de la reforma y del sistema en general en forma precisa y oportuna. En este sentido se requiere homologar criterios y estándares, y establecer compatibilidad de los sistemas informáticos de las diferentes instituciones, que permitan el intercambio expedito de información por vía electrónica.

Son muy grandes los desafíos que plantea la aplicación del nuevo sistema en las regiones V, VI, VIII, X y Metropolitana. Éstas, en conjunto, representan el 75% de la población del país, y varias de ellas presentan tasas de delitos de mayor

complejidad y connotación social que superan largamente al promedio nacional. Tales desafíos, cuya respuesta está aún pendiente, se relacionan preponderantemente con las áreas de infraestructura, recursos humanos, y con la coordinación general del sistema.

- **Infraestructura:** Se requiere mejorar y acelerar los procesos de diseño, construcción y habilitación de la nueva infraestructura, explorando formas innovadoras, que eviten atravesar todo el proceso burocrático de construir de acuerdo a la normativa tradicional del sector público. Un caso particularmente relevante es el de la Región Metropolitana. Considerando que sólo restan dos años para la puesta en marcha en esta región, lapso que, comparado con el tiempo promedio de construcción por vía tradicional, evidencia la necesidad de recurrir a una vía extraordinaria. Para la Región Metropolitana es inviable arrendar y remodelar locales, dada la envergadura del nuevo sistema. Este calendario apremiante exige una mayor cantidad de profesionales dedicados a este tema, una mayor cantidad de estudios técnicos e ingenieriles en el ámbito de la construcción y también de vialidad, de procesos, de carga, etc, que permitan que especialmente el nuevo centro de justicia, que se construirá en los actuales terrenos de FAMA E, alcance un funcionamiento eficiente y sin errores adjudicables al diseño o planificación. En este centro se tramitará más del 38% de las causas del país. Este solo dato alerta sobre la magnitud de las tareas pendientes.
- **Recursos humanos:** Las regiones que falta por implementar contendrán a más del 75% de los jueces, fiscales y defensores, además del personal administrativo correspondiente. Esto significa 615 jueces, 479 fiscales y 108 defensores institucionales, todos los cuales deben pasar por un proceso de concurso, selección, contratación y capacitación. Lo anterior se aplica también a más de 3.000 funcionarios que se desempeñarán en esas tres instituciones. Es tan grande ese número de personas, que cualquiera sea la gradualidad con que se las incorpore, urge perfeccionar los mecanismos hasta ahora considerados para cada una de estas etapas. Más

aún, debería considerarse adelantar y flexibilizar plazos y requerimientos burocráticos prescindibles en los llamados a concurso y selección, impulsando las modificaciones legales y presupuestarias que eso signifique. Asimismo, el eventual traspaso masivo de profesionales desde regiones donde ya se aplica la reforma a las regiones donde se inicia, en particular la Metropolitana, llama a considerar un plan de contingencia, que evite la pérdida, para las primeras regiones con reforma, del conocimiento, las coordinaciones y los estándares de eficiencia ya logrados.

- Junto a lo anterior, debe darse especial atención a la selección y nombramiento de fiscales y defensores regionales, y de jueces. Lo anterior, no sólo por las grandes exigencias que enfrentarán durante la puesta en marcha del sistema, sino también por la alta inflexibilidad para su remoción en casos de gestión deficiente.
- Es necesario mejorar la coordinación del sistema, en los niveles local -por jurisdicciones-, regional y nacional. Esto exige perfeccionar los procesos de trabajo conjunto de las distintas instituciones participantes, y fortalecer las instancias de integración de la Comisión de Coordinación de la Reforma y de la Unidad Coordinadora. La tarea en las nuevas regiones es de tal magnitud, que estos acuerdos en materia de trabajo y procesos deberían alcanzarse antes de su puesta en marcha, para evitar cuellos de botella y desentendimientos entre las instituciones, cuyo efecto en el funcionamiento del sistema puede alcanzar niveles quizá imprevistos.

La Fundación Paz Ciudadana llama a todas las instancias de autoridad, académicos, medios de comunicación y a la sociedad civil a priorizar esta reforma indispensable e histórica. Urge cobrar real conciencia la magnitud de la tarea que falta. De lo contrario, el país podría encontrarse, dentro de poco, con fracasos y críticas imputados al nuevo sistema, sin advertir que no estarían ellos relacionados con su concepción –que es correcta-, sino con una ejecución deficiente, que está en nuestras manos prevenir ■