

Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha

Andrés Baytelman / Mauricio Duce

Santiago, Chile 2003

*Los autores agradecen el apoyo y financiamiento de
William and Flora Hewlett Foundation,
que hizo posible esta investigación.*



*UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
FACULTAD DE DERECHO*

*Edición de 1.500 ejemplares
Mayo de 2003*

I.S.B.N. 956-7397-23-6

*Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción N° 132.599*

*Diseño e impresión:
Alfabetas Artes Gráficas
Carmen 1985
Fono Fax: 551 5657
Santiago - Chile*

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	25
CAPÍTULO I	
ESTADO ACTUAL DE LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA	33
1. Estado de implementación y cobertura de la reforma procesal penal	33
2. Cantidad y distribución general de jueces, fiscales y defensores	36
2.1 Tribunales	37
2.2 Fiscales	38
2.3 Defensores	39
2.4 Oficinas centrales del Ministerio Público y la Defensoría	40
3. Costos e inversión en el nuevo sistema procesal penal	41
CAPÍTULO II	
FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES	45
1. Tribunales	45
1.1 Profesionalización de la administración	46
1.2 Organización del trabajo	56
1.3 Organización de las audiencias	56
1.4 “Despacho”	61
1.5 Ritualismo y exceso de formalidad	63
1.6 Delegación de funciones	66
1.7 Registros	66
1.8 Oralidad	69
1.9 Carga de trabajo	73
1.10 Publicidad y transparencia	76
1.11 Cortes	80
1.12 Necesidad de capacitación	84
2. Ministerio Público	87
2.1 Aspectos preliminares	87
2.2 Organización del trabajo y gestión del flujo de casos	88
a) Turnos	89
b) Terminación temprana de las causas	91
c) Trabajo en equipo y especialización	96
d) Registros, carpeta fiscal y trabajo administrativo	98

2.3	Dirección, supervisión y evaluación	104
2.4	Percepción de desempeño	107
2.5	Recursos humanos	109
2.6	Ministerio Público y organismos auxiliares	110
	a) Funcionamiento con la policía	110
	b) Funcionamiento con el Servicio Médico Legal (SML) y otros servicios médicos	114
	c) Funcionamiento con el Registro Civil	116
2.7	Observaciones finales acerca del Ministerio Público	116
3.	Defensoría Penal Pública	118
3.1	Generalidades	118
3.2	Distribución y organización del trabajo	119
3.3	Calidad de la defensa	122
3.4	Licitaciones	139
CAPÍTULO III		
DERECHOS DE IMPUTADOS Y VÍCTIMAS		143
1.	Situación de los derechos de los Imputados	143
1.1	El derecho de defensa en el nuevo sistema procesal penal	143
	a) Derecho a acceder a la información de cargo	144
	b) Derecho a contar con asistencia jurídica oportuna	147
1.2	Derecho a la integridad física y psíquica de imputados	151
2.	Situación de los derechos de las víctimas	156
2.1	Los derechos de las víctimas en la práctica del sistema	156
	a) Derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto	156
	b) Derecho a la protección y asistencia de las víctimas	171
	b.1) Derecho a la protección	171
	b.2) Derecho de asistencia social, médica o psicológica en el nuevo sistema procesal penal	175
	b.3) Observaciones finales respecto al derecho a la protección y asistencia a las víctimas	178
	c) Derecho a la reparación	179
CAPÍTULO IV		
MEDIDAS CAUTELARES		187
1.	El uso de la prisión preventiva en el nuevo proceso penal	188
2.	Criterios para decretar prisión preventiva	196
3.	Utilización de otras medidas cautelares personales	197
CAPÍTULO V		
REFORMA PROCESAL PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA		203
1.	La dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana	205
2.	La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana	215
CAPÍTULO VI		
INDICADORES Y PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA		227
1.	Generalidades	227
1.1	Desestimaciones	243
1.2	Salidas alternativas	245
1.3	Sentencias	245
1.4	Procedimiento abreviado	250
1.5	Juicios orales	253
2.	Tiempos de término	256
ANEXOS		
Anexo 1:	METODOLOGÍA	267
Anexo 2:	CUESTIONARIO Y PAUTAS DE ENTREVISTA	271
Anexo 3:	REFORMAS LEGALES RELEVANTES DEL AÑO 2002	279
Anexo 4:	DISTRIBUCIÓN LOCAL DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES	285
ACERCA DE LOS AUTORES		289

Resumen Ejecutivo

A dos años de iniciado el proceso de implementación de la reforma procesal penal en la IV y IX región y a catorce meses de su puesta en marcha en la II, III y VII región, se hace necesario e indispensable la realización de una evaluación crítica acerca de su funcionamiento. Esto porque a partir de ella se hacen identificables las fortalezas y debilidades de un sistema en crecimiento, y además (quizá aún más importante) se da la posibilidad de crear un debate tanto dentro como fuera de las instituciones involucradas en torno al cómo mejorar las fallas y cómo potenciar sus logros.

Este estudio, realizado por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, se enmarca dentro de un trabajo de carácter comparado y más global que ha venido desarrollando el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA). En efecto, la investigación toma como base la metodología, instrumentos y pautas de trabajo desarrolladas por el CEJA, introduciéndole modificaciones menores.

A través de este trabajo, cuya metodología radica en la observación en terreno y descripción de las prácticas cotidianas de los operadores del nuevo sistema de justicia criminal, se logran exhibir los principales resultados concretos que hasta la fecha se tienen.

El presente estudio, realizado por los investigadores Andrés Baytelman y Mauricio Duce, entrega una revisión acabada de una selección de temas específicos que permiten tener una imagen general del funcionamiento de la reforma, y que se basan también, en gran medida, en entrevistas en profundidad realizadas a más de 90 actores del sistema, la recopilación y análisis de diversos documentos y estudios empíricos acerca de la reforma, y la revisión de la prensa nacional y regional.

En términos generales, los autores concluyen que el proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile, hasta el momento, puede catalogarse como exitoso. Más allá de un sinnúmero de problemas específicos que es posible constatar en el funcionamiento concreto del sistema, las metas se han ido cumpliendo. Los fines alcanzados hasta ahora representan un avance significativo en un proceso largo y complejo de implementación; sin embargo, no simbolizan la vara final con la que debe ser medida la reforma.

A continuación se enumeran los logros y problemas que a la luz de esta investigación se extraen, para luego hacer una breve síntesis por capítulo en la que se señalan los principales contenidos de cada uno de ellos.

Según señalan los autores, los principales logros del proceso de implementación de la reforma se sintetizan en los siguientes:

- La reforma ha permitido la instalación de un sistema acusatorio efectivamente oral y contradictorio, es decir, un sistema donde las principales cuestiones son resueltas en audiencias orales y públicas, previo debate, por jueces descomprometidos con la investigación. La experiencia latinoamericana muestra múltiples ejemplos de problemas agudos y aún importantes grados de fracaso en este puro nivel.
- A dos años de funcionamiento, las instituciones que intervienen en el nuevo sistema están instalando razonablemente su rol (y solo su rol) dentro del sistema acusatorio. También aquí la experiencia latinoamericana muestra abundantes ejemplos de dificultades graves en esta meta de la implementación.
- Probablemente lo que resulta más propio del año 2002 es que el sistema ha demostrado una muy intensa capacidad de aprendizaje y corrección de sus prácticas. Si bien la experiencia es altamente heterogénea y específica entre los distintos actores y aun al interior de cada institución, fue posible constatar en todas las regiones avances muy significativos respecto del año 2001.
- Existe una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les ha permitido enfrentar de manera muy adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destaca la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se están experimentando para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen.
- El sistema ha significado un incremento considerable de los derechos y servicios a los intervinientes, especialmente tratándose de la víctima y el imputado. En relación a los derechos de la víctima, esta se ha transformado crecientemente en un actor relevante del sistema en la medida en que participa y es consultada sobre diversas decisiones del proceso y su interés concreto es en los hechos considerado por jueces y fiscales. En cuanto a los derechos de los imputados, hoy cuentan con un abogado profesional desde la primera actuación del proceso y que comparece personalmente a cada una de las audiencias del mismo; igualmente, los abusos policiales han disminuido ostensiblemente. En el área de los servicios, víctimas, imputados y testigos son atendidos por el sistema con altos grados de profesionalismo, cortesía y eficiencia, y disponen de fácil acceso a la información relativa a la marcha de sus casos.
- Existe una ganancia ostensible en los tiempos de funcionamiento del sistema; en promedio general los procesos penales duran mucho menos que en el contexto del sistema antiguo. En los delitos más complejos (contra la vida y sexuales) la ganancia no es todavía demasiado espectacular. En el caso de delitos de menor complejidad, los promedios de tiempo de tramitación pueden reducirse a cerca de un tercio de lo que duraban las causas en el sistema antiguo.

- El sistema ha desarrollado una capacidad muy intensa para poner término a los casos que ingresan (a diciembre de 2002 un 87,3% del total de casos ingresados se encontraba concluido, contando las regiones que llevaban apenas un año de funcionamiento). En sus cifras generales, el sistema alcanzó los óptimos previstos por las proyecciones realizadas en los trabajos preparatorios.
- El sistema ha permitido mejorar substancialmente las condiciones de probidad del funcionamiento de la justicia criminal, entre otros, debido a la desaparición de la delegación de funciones jurisdiccionales en manos de los actuarios.

Como contrapartida a estos logros, los autores detectaron ciertos problemas generales del proceso de implementación, entre los más relevantes:

- Ninguno de los logros descritos está consolidado todavía en el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas en muchos casos no están generalizadas o no corresponden necesariamente a políticas institucionalizadas, sino que suelen en ocasiones depender de la creatividad, liderazgo y visión de los actores locales.
- No hay un sistema instalado de evaluación y seguimiento permanente que permita identificar y reproducir mejores prácticas en las distintas instituciones.
- Si bien los resultados de casos terminados que está exhibiendo el sistema han alcanzado sus óptimos en las cifras generales, estos se están logrando en una parte relevante gracias a los casos “chicos”. Los casos más complejos (y en ocasiones los más graves) aún tienen niveles deficitarios de término.
- Todavía hay, en algún sentido, falta de coordinación entre instituciones del sistema (especialmente a nivel macro).
- Existe una creciente escasez de recursos de organismos auxiliares (policías, Servicio Médico Legal, etc.) que comienza a afectar el funcionamiento del sistema en las regiones.
- A dos años de la reforma, la profesionalización de la administración de los tribunales sigue siendo un área muy debilitada; no obstante, esta ha sido siempre un pilar central del nuevo sistema. Esto, además, en un contexto de dos años de implementación que ha comprobado que el sistema depende vitalmente de una gestión altamente especializada y alerta, con capacidad de innovar y sofisticar permanentemente la solución de los muy específicos y diversos problemas que la gestión del flujo de causas y audiencias plantea en los nuevos tribunales. Esto es particularmente preocupante en vista de la pronta entrada en vigencia de la reforma en las regiones más grandes del país.

CAPÍTULO I

ESTADO ACTUAL DE LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

En este capítulo se da cuenta del estado actual en que se encuentra el proceso de implementación de la reforma procesal penal en nuestro país a efectos que el lector pueda comprender con claridad la magnitud de los cambios implementados en el período cubierto por la investi-

gación. El texto entrega antecedentes de la implementación de la reforma en sus tres primeras etapas; no obstante, el estudio luego se focaliza en lo ocurrido en las dos primeras.

La reforma procesal penal chilena supone un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez ha importado la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran y en definitiva de un sistema que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, es gradual. Esta característica se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que significa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Concluido el año 2002 la reforma había sido implementada en ocho de las trece regiones del país, presentando una cobertura de 25,31% de la población (3.779.512 de entre 15.050.341 habitantes) y de 79,81% del territorio.

Las tres primeras etapas de implementación de la reforma han supuesto dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, conociendo asuntos criminales y otras materias. De ellos, 91 jueces cumplen funciones de garantía y 93 orales, lo que da un total de 4,86 jueces por cada 100.000 habitantes o un juez por cada 20.540 habitantes, cifra razonable (e incluso menor) que la de otros países de la región.

En materia de fiscales, la reforma ha supuesto crear en sus tres primeras etapas de implementación a 163 fiscales. Ellos dan una ratio promedio de 4,31 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal cada 23.187 habitantes. Esta cifra constituye un avance importante en nuestro país, aun cuando en términos comparados está lejos de constituir una tasa muy alta.

Finalmente, respecto a los defensores, la implementación de las tres primeras etapas de la reforma ha significado establecer 83 defensores locales, lo que representa 2,19 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 45.536 habitantes. Al igual que en las cifras anteriores, estos números dan cuenta de un avance significativo respecto al sistema antiguo, pero se trata de cifras por debajo de estándares de otros países de la región.

CAPÍTULO II FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

En el capítulo se describe el funcionamiento que cada institución está teniendo a nivel operativo, así como los problemas y avances que han ido presentando.

1. Tribunales

En el ámbito de los tribunales el estudio constata que muchas de las cuestiones detectadas en el informe 2001 y que revelaban problemas bastante gruesos en la organización del trabajo de los tribunales –por ejemplo audiencias superpuestas– se han ido solucionando con la operación del sistema. En general, la impresión es que los problemas más básicos se han ido zanjando y que se está en una etapa en que la discusión avanza hacia aspectos más sofisticados de la organización (aunque de ninguna manera menos cruciales).

En los tribunales hay una actividad importante de revisión de procesos de trabajo y reorganización de prácticas y estructuras laborales. Con todo, dicha capacidad es menor que la de otras instituciones del sistema. Este fenómeno se produce fundamentalmente por condicionantes culturales que todavía imponen a los jueces prácticas y perspectivas antiguas que les impiden avanzar más rápido en la innovación y dificultan una mayor explotación del aparato de administración de los tribunales; asimismo se hace referencia a las destrezas que el sistema acusatorio exige a los jueces y que aún no están del todo desarrolladas en la conducción de las audiencias y la dirección del debate.

La profesionalización de la administración en los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. En la práctica, lo que se observa es un avance paulatino, pero que continúa siendo insuficiente en entregar al administrador las cuestiones claramente administrativas (manejo de personal y organización del trabajo administrativo), a la vez que se aprecian dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

El triángulo Administrador-Juez Presidente-Comité de Jueces no ha funcionado. De hecho, en buena parte de los tribunales el Comité de Jueces ha disminuido su actividad ostensiblemente; su diseño normativo es ambiguo y los espacios de incertidumbre son con frecuencia llenados a favor de las visiones judiciales en lugar de dotar de poder al aparato administrativo profesional.

El tema más importante detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las audiencias decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias; básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el mundo de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente.

En el año 2002 muchos tribunales iniciaron la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, logrando avances importantes hacia sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Consiste, grosso modo, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora; no obstante, este esfuerzo es aún tímido e incipiente.

Un ejemplo más sofisticado detectado en la investigación es el que coordina al Ministerio Público con la defensoría local, y que plantea que el fiscal y el defensor se hagan cargo de todos los casos que se revisan en solo un día, ante el mismo juez, incluyendo las causas que no pertenecen a dicho fiscal o defensor. Que las causas se radiquen en los jueces y que estos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes y método impensable para Santiago. El estudio señala en ese sentido que la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema. Cuando las partes necesitan jurisdicción, los tribunales deben ofrecer cualquier juez que esté en el tribunal

Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas

generan. En algún momento durante el año 2002 varios tribunales habían hecho avances peligrosos hacia este tipo de organización; no obstante, a nivel de funcionarios administrativos esta práctica ha desaparecido.

Se observa una fuerte presencia de la cultura de 'expediente' (debido a la cual hay una alta formalización de los procedimientos y su registro) y el trabajo 'de despacho' sigue ocupando enormes porciones de la carga laboral de los jueces. Con todo, se ha consolidado un proceso por audiencias orales, públicas y contradictorias en las decisiones más fundamentales del proceso.

Los jueces de la reforma han contribuido de manera muy importante a la instalación del sistema acusatorio en sus líneas fundamentales, tanto por vía de sus decisiones como por múltiples manifestaciones de su predisposición hacia ella. Se observa que hay importantes necesidades de capacitación de las destrezas más finas relativas al trabajo judicial en un sistema acusatorio.

En el caso de los jueces de garantía esto se manifiesta en dificultades importantes para construir, a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución, estándares y reglas para el caso concreto haciendo avanzar de ese modo la elaboración más específica de los derechos. El resultado de ello es un automatismo en las decisiones y cierta falta de control genuino de aquellas cuestiones que están llamadas a controlar (el control de la detención y de la legalidad de la prueba son ejemplos paradigmáticos de ello).

En el caso de los jueces de juicio, las necesidades de capacitación giran principalmente en torno a las dificultades que exhiben, por una parte, para deconstruir la cultura de prueba tasada y valorar la prueba con libertad, y, por otra, ofrecer para esa libre valoración un genuino análisis de credibilidad de la prueba en la sentencia.

En general las Cortes han estado bien dispuestas a ponerse al servicio del éxito del proceso de reforma, pero exhiben dos dificultades importantes para que puedan realmente materializar dicha intención: En primer lugar, la capacitación que poseen es muy poca en comparación a la capacitación de los jueces de instancia y, en segundo lugar, en un sistema acusatorio construido desde estándares y principios más que de reglas absolutas, resulta indispensable construir las normas a partir de los casos concretos. Para esto el sistema necesita jueces de instancia creativos y confiados. El poder disciplinario se presenta como un obstáculo para ello, particularmente cuando puede ser utilizado en el contexto del debate interpretativo jurisdiccional.

2. Ministerio Público

Aunque los resultados son bastante diversos entre las distintas fiscalías y regiones, el solo dinamismo que está exhibiendo el Ministerio Público en el nivel local, la capacidad de aprendizaje y la permanente corrección de los modos de trabajo con metas de eficiencia, resulta una virtud que el informe destaca. En este sentido, los autores señalan que el próximo esfuerzo del Ministerio Público debiera ser el profundizar el proceso de identificación de las mejores prácticas y replicarlas en forma efectiva.

A diciembre del 2002, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%. En este mejoramiento substancial de los índices de término parece tener un rol muy relevante la

mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar la respectiva decisión y llevarla a cabo.

En general, y salvo muy pocas fiscalías, no hay trabajo en equipo en el sentido de que un fiscal asuma todas las audiencias o alegatos del Ministerio Público en un determinado lapso o sala; lo anterior, sin perjuicio de que haya ocurrido ocasionalmente, pero más bien como respuesta a urgencias coyunturales.

La carpeta del Ministerio Público, al igual que en el 2001, sigue conformando un cuerpo bastante formalizado, crecientemente más parecido al antiguo expediente, con peticiones por escrito de cuestiones que podrían fácilmente ser solicitadas por vías más expeditas, con redacciones altamente formalizadas, citaciones, acusaciones innecesariamente extensas, todo lo cual genera gasto innecesario de recursos y sobrecarga de trabajo.

En general, la formalización del trabajo de los fiscales parece excesiva y debe ser combatida. Entre sus causas, sin embargo, los tribunales parecen estar jugando un rol relevante en el sentido de imponerles estas exigencias y formalidades. A su vez, los tribunales exigen esto debido a que en las Cortes siguen funcionando con esta lógica.

El estudio detectó señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna existe un sistema más institucionalizado. El control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales adjuntos sigue operando de manera informal. Lo que existe es una evaluación a todos los fiscales adjuntos, una vez al año, de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional.

En general, jueces, defensores y policías estiman que la calidad del trabajo del Ministerio Público es bueno, aunque se reconocen diferencias de calidad importantes entre los fiscales.

Están empezando a aparecer algunas prácticas que, aunque incipientes y aisladas, son suficientemente graves como para ser objeto de preocupación. Un ejemplo de esto es que en algunas ciudades ocurre con frecuencia que los fiscales realicen “alegatos de pasillo”, es decir, discutir su caso con el juez fuera de la bilateralidad de la audiencia.

En materia de recursos humanos, el Ministerio Público está entrampado con un mal diseño legal que lo obliga a abrir concurso público cada vez que un fiscal deja su puesto de trabajo por renuncia o traslado, sin que les sea posible promover internamente fiscales que ya estén en funcionamiento. Cada concurso cuesta aproximadamente dos millones de pesos en publicaciones y tarda un mes en resolverse. Aún más, si quien deja su puesto es un fiscal de grado alto, se genera un efecto dominó dentro de la fiscalía local que cuesta varios millones de pesos y más tiempo gastado. Esto dificulta que el Ministerio Público pueda generar políticas de traslado y ascenso de los fiscales.

El funcionamiento del Ministerio Público con la policía, y la inserción de esta en el nuevo sistema, ofrece experiencias muy heterogéneas y variadas de ciudad en ciudad, aunque, en el conjunto, parece que varios de los problemas detectados el 2001 han tendido a disminuir. En particular, los fiscales están consolidando relaciones de equipos y una coordinación cada vez más afianzada, lo que ha resultado en el desarrollo de métodos de trabajo más

eficientes entre ambas instituciones. Así, por ejemplo, en algunas fiscalías han pareado las unidades de fiscales especializados con las respectivas unidades de la policía o, en otras ciudades, están desarrollando programas piloto para hacer partes comunes en línea entre la fiscalía local y la policía. Todo esto contribuye a la eficacia del aparato de persecución y a una mejor utilización de los recursos. No obstante, subsisten algunos lugares en que la relación está más deteriorada. En este contexto, ambas policías poseen ventajas y desventajas para insertarse en la reforma, las que en términos generales tienen que ver con rigideces de su organización.

En materia de organismos auxiliares, comienzan a detectarse problemas cada vez más importantes respecto a falta de recursos. El Servicio Médico Legal ha trasladado servicios a algunas regiones que antes tenían que mandar las pericias a Santiago. La disposición de sus profesionales es en general valorada por los fiscales, aunque en todas partes se releva el problema de la falta de recursos, unido al hecho de que buena parte de los profesionales trabaja solo media jornada y que, por lo tanto, no quieren que el sistema disponga de su media jornada de ejercicio libre. El Registro Civil es unánimemente el servicio auxiliar mejor evaluado por los usuarios –fundamentalmente los fiscales– debido a una clara modernización tanto de su equipamiento como de sus servicios y el modo de prestarlos.

3. Defensoría Penal Pública

Una primera cuestión que el estudio destaca respecto de la Defensoría Penal Pública es que modificó radicalmente el derecho a defensa en Chile: no hay un solo imputado en las regiones de la reforma que no haya contado con un defensor público, abogado, en todas y cada una de las audiencias a través de las cuales el sistema avanzó su situación procesal.

La Defensoría exhibe áreas de aprendizaje en sus modos de organizar el trabajo, aunque en general se observa menos dinamismo que en las demás instituciones del sistema. En este sentido, prácticamente en todas las ciudades visitadas la Defensoría ha establecido modelos bastante lineales de organización del trabajo: las causas son distribuidas entre cada uno de los defensores, el que se hace cargo por sí mismo de su cartera de causas y de todos los trámites, diligencias e investigaciones a que ellas dan lugar.

Esta forma más bien lineal de organizar el trabajo se produce, además, en un escenario en que los defensores acusan permanentemente falta de recursos humanos y estar excedidos por la carga de trabajo, principalmente por aspectos de la actividad que podrían favorecerse enormemente de formas más eficientes de organización. En este sentido, formas más cooperativas de distribuir las tareas, el trabajo en equipo y el aprovechamiento de “economías de escala” producto de dicho modo de organizarse parecerían poder contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos, en opinión de los autores.

El principal problema detectado durante la investigación se refiere a la calidad de los defensores y de su trabajo. Si bien es cierto la calidad varía intensamente de lugar en lugar y de las personas en concreto, la percepción de los autores, tras las entrevistas, observación de audiencias y revisión de información empírica, es que la Defensoría tiene un problema de calidad del servicio que está prestando a nivel operativo, en el sistema generalmente considerado.

Este problema se expresaría en una capacidad mínima para llevar al juicio información independiente que controvierta substancialmente la acusación del fiscal; y, asimismo, en

una capacidad también baja para desarrollar estrategias de argumentación a nivel de audiencias de garantía e impulsar en el debate judicial las implicancias y aplicaciones más finas del sistema de derechos y garantías. Esto último, no obstante tener que reconocerse que la Defensoría ha alcanzado logros muy importantes en materia de decisiones jurisprudenciales en torno a garantías.

Estos problemas deben ser abordados urgentemente, pues la experiencia comparada muestra que solo una defensa activa mantiene estándares aceptables de calidad tanto en la investigación del Ministerio Público como en la actividad jurisdiccional. En este sentido, una mala calidad del servicio de defensa no solo afecta al caso individualmente considerado, sino que, cuando exhibe cierta envergadura, también perjudica al funcionamiento del sistema en su conjunto.

En la contracara, la Defensoría completó durante el 2002 un trabajo técnico largo y complejo para la instalación del sistema de licitación de la defensa penal a privados, y para el cobro de aranceles por el servicio de defensa. Ambas cuestiones son de fundamental importancia y constituyen piezas claves del engranaje de defensa pública diseñado por la reforma. Este trabajo ha incluido la dictación de varias normas y decisiones, así como el diseño de instrumentos técnicos para la medición y control de dicho sistema.

CAPÍTULO III DERECHOS DE IMPUTADOS Y VÍCTIMAS

A través de este capítulo se analiza la situación de los derechos de imputados y víctimas en el funcionamiento concreto del nuevo sistema.

1. Situación de los derechos de los imputados

En materia de derechos del imputado el estudio se focaliza en dos de ellos: La defensa y el derecho a la integridad física y psíquica durante el proceso.

Tratándose del derecho de defensa el estudio revisa dos manifestaciones muy concretas: Acceso a la información de cargo y asistencia oportuna de un abogado.

Según lo constatado en el informe, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el inquisitivo, el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo parece ser una herramienta muy excepcional. Los defensores obtienen, por regla general, toda la información de cargo disponible en contra de los imputados desde etapas muy tempranas de la persecución penal.

El estudio constató que la reserva de antecedentes de investigación es utilizada en casos excepcionales, normalmente de drogas. Además de lo anterior, el estudio comprueba que existe por regla general acceso de los defensores a las carpetas de los fiscales y que se ha consolidado la práctica de permitirles obtener fotocopias de las mismas. Sin embargo, los avances en la protección del derecho a acceder a la información no implica que no se hayan detectado algunas prácticas problemáticas respecto al mismo. Un ejemplo de ellas, que en

todo caso pareciera no constituir una práctica extendida, se refiere a la falta de registro de cierta información o pruebas de importancia para el caso, que no aparecen reflejadas en la investigación, y que no se exhiben sino hasta momentos tardíos del proceso como “cartas bajo la manga”.

Respecto de la segunda manifestación del derecho a la defensa analizada, a saber, el derecho a la asistencia oportuna de un abogado, la investigación constató que la Defensoría Penal Pública ha cumplido con la demanda de prestar servicio a todos los imputados que lo han requerido. En cambio, el principal problema detectado acerca de la cobertura del sistema de defensa pública durante los dos primeros años de la reforma es que este ha atendido a más casos de los que debiera. Por lo mismo, es fundamental que la Defensoría Penal Pública ponga en marcha los sistemas de licitaciones y copago, aumentando el número de abogados que participen en la defensa penal.

Junto con lo anterior, el estudio verifica que los imputados cuentan con un defensor público antes de la realización de la primera audiencia (de control de detención) y tienen la posibilidad de entrevistarse con el mismo, aun cuando son cada vez más excepcionales los casos en que dicha entrevista se produce en el cuartel policial. En la gran mayoría de los casos la entrevista del defensor con su cliente se produce en el mismo tribunal minutos antes de realizarse la audiencia.

1.2 Derecho a la integridad física y psíquica de imputados

La principal conclusión que se puede obtener de todas las fuentes revisadas y de la información recabada en regiones es que el funcionamiento del nuevo sistema habría tenido aparentemente un impacto en la disminución de atentados graves en contra de la integridad física y psíquica de los detenidos y de los abusos policiales en general. Es decir, los atentados y abusos habrían disminuido como también la gravedad de los mismos. Explicarían estos avances el rol de control que cumplirían la audiencia de control de la detención, el trabajo de los defensores y los propios fiscales.

Con todo, la investigación constata cierto resurgimiento de prácticas abusivas en contra de los imputados en algunas ciudades. Además, se constató que, respecto de los jóvenes, el tratamiento policial es peor que en el caso de los adultos, lo que constituye una situación grave. Finalmente, se detectaron problemas vinculados a la obligación de informar derechos al imputado detenido bajo condiciones que aseguren su adecuada comprensión.

En consecuencia, no obstante los avances que se habrían producido en materia de integridad física y psíquica, esta es un área en donde queda bastante camino por avanzar, especialmente en la erradicación de ciertas prácticas y en la mantención del impacto inicial de la reforma en la limitación de otras. En esta cuestión juegan un papel central los problemas relevados a propósito de las necesidades de mayor desarrollo de las habilidades que exige el rol de juez de garantía, pues lo que se percibe con frecuencia es que en el control de las prácticas abusivas los jueces solo operan con respuestas bastantes gruesas (como limitarse a denunciar el abuso para que sea perseguido penalmente), en lugar de desarrollar por vía de la exclusión de prueba la nulidad procesal o sus facultades generales para tutelar garantías (art. 10 del CPP) respuestas y estándares más sofisticados.

2. Situación de los derechos de las víctimas

El nuevo sistema regula una serie de derechos orientados a lograr la plena satisfacción de los intereses de las víctimas durante el transcurso del proceso. En grandes rasgos, dichos derechos pueden agruparse en tres categorías que el estudio examina:

a) *Derecho de la víctima ser tratada con dignidad y respeto:*

La impresión general obtenida a través de las visitas y entrevistas es que el trato a las víctimas habría tenido una mejora importante respecto al sistema antiguo. Más allá de los progresos específicos, el punto que parece más relevante es que durante la investigación fue posible identificar que el objetivo de atender a la víctima se está transformando en una preocupación institucional. Sin embargo, y no obstante los avances que parecieran comenzar a consolidarse, durante la investigación se han hallado algunos problemas en dos materias muy relevantes que deben ser corregidas: información y rapidez de atención.

b) *Derecho a la protección y asistencia de las víctimas:*

El primer aspecto que ha sido posible verificar durante el curso de la investigación es que el Ministerio Público ha implementado un sistema de protección de las víctimas de acuerdo con las exigencias establecidas en las normas generales del Código Procesal Penal. Respecto al tipo de medidas de protección que se le entregan a la víctima, fue posible encontrar una gran gama, con distintos niveles de intervención y protección. El sistema ha desarrollado mecanismos de protección inexistentes con anterioridad; dichos mecanismos son usados regularmente con altos niveles de eficacia y las víctimas evalúan positivamente su uso.

Sin embargo, la creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de funciones de control de medidas de protección constituiría una preocupación para los fiscales. El problema descrito puede fundar un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una política más amplia en el uso de medidas de protección. Así, si los fiscales dejan de decretar medidas de protección, ya que creen que con ello se va a afectar el trabajo policial, en la práctica estarían dejando indefensas a víctimas que requieren alguna medida en su favor. Por lo mismo, pareciera necesario estudiar la fórmula para crear nuevos mecanismos de control de las medidas de protección o potenciar los ya existentes. Con todo, en esta materia el Ministerio Público ha generado grados de creatividad creciente en la búsqueda de soluciones alternativas a la mera protección policial, y esos mecanismos incluyen hoy respuestas tan diversas como la distribución entre las víctimas de celulares con un número directo a la policía, la tramitación de nuevas líneas telefónicas para las víctimas o la asistencia en la ubicación y arriendo de otra vivienda. Un tema aparte es que la actitud de la policía en la materia pareciera demostrar una falta de penetración de la lógica de protección de las víctimas como un objetivo institucional valioso.

En relación al derecho de asistencia de las víctimas, el principal avance ha sido el establecimiento de una institucionalidad inexistente en el sistema antiguo, las 'Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos' del Ministerio Público, encargadas de velar por su satisfacción. Los antecedentes recopilados indican que las unidades regionales estarían cumpliendo uno de los objetivos de su creación al estar realizando actividades concretas para prestar asistencia social, médica o psicológica a las víctimas. En consistencia con esto,

existen antecedentes empíricos que dan cuenta de altos grados de satisfacción de las víctimas con el trato recibido a través de estas unidades. Con todo, la cobertura prestada por el sistema a la fecha es relativamente baja en términos de la cantidad de víctimas atendidas.

Por otra parte, es posible detectar un cierto conflicto de lógicas entre las unidades regionales y los fiscales, entre las funciones de persecución penal y el rol asistencial del Ministerio Público. En ese sentido, es importante que el Ministerio Público desarrolle una política que intente balancear adecuadamente los intereses que aparecen en conflicto.

c) *Derecho a la reparación:*

Las estadísticas del año 2002 muestran una mayor utilización de los mecanismos creados para satisfacer este derecho, que en el primer año de implementación. Este mayor uso se refiere principalmente a la suspensión condicional del procedimiento y, en menor medida, a los acuerdos reparatorios. Sin embargo, estos mecanismos aparecen con cifras todavía bastante por debajo de las proyecciones iniciales de la reforma, siendo lejos las instituciones más subutilizadas respecto a las mismas. La acción civil es prácticamente inexistente.

Las causas que explican la escasa utilización de mecanismos reparatorios a favor de las víctimas obedecen a varias razones, que en su conjunto generan un entorno de incentivos poco propicio al interior de la fiscalía, compuesto por problemas en el diseño normativo y la interpretación que del mismo hacen los jueces. En este contexto, los fiscales no siempre estarían asumiendo un rol proactivo en la utilización de estas herramientas, o incluso en ocasiones en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esto último, sin embargo, también encuentra una razón más de fondo, cual es que el conflicto de intereses entre la persecución penal y los intereses concretos de las víctimas está en general siendo resuelto por los fiscales que privilegian su propio trabajo de persecución.

CAPÍTULO IV MEDIDAS CAUTELARES

Según señala el estudio, la opinión casi unánime de los entrevistados converge acerca del hecho que la reforma se habría traducido en una importante racionalización del uso de la prisión preventiva. Esto se traduce en una disminución del uso de este mecanismo tratándose de delitos menores o medianos. En donde no parecieran haber cambios tan profundos, en el sentido de disminuir el uso de la prisión preventiva, es respecto de los delitos más graves, los que tienen penas superiores a los cinco años de privación de libertad, aunque si hay una racionalización importante respecto a su duración.

Las cifras dan cuenta de un impacto importante de la reforma en la materia. Las de la defensoría indican que solo aproximadamente el 15% del total de imputados atendidos se encontraría en prisión preventiva. Gendarmería de Chile da cuenta de una disminución importante de los imputados presos en relación a los procesados del sistema antiguo en todas las regiones. Por otra parte, los datos del Ministerio Público indican que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea 1/3 del total de casos en los que tienen un imputado al que se la ha comunicado formalmente el ser objeto de una persecución criminal.

Un problema es la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto a la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Se detectó un uso bastante difuso de la causal “Peligro para la Seguridad de la Sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar caso a caso y en concreto su necesidad, para cumplir con fines distintos a los legítimos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. Pero este cierto automatismo en la utilización de la prisión preventiva corre también en sentido inverso: es posible observar casos en que, dadas las circunstancias concretas de la causa y las específicas necesidades de cautela, imputados que parecen candidatos seguros a prisión preventiva salen en libertad. Lo anterior se asocia con las necesidades de capacitación detectadas respecto de los jueces en relación con su capacidad para elaborar estándares para el caso preciso a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución.

Cuando se apela de la resolución sobre prisión preventiva, las Cortes estarían funcionando y fallando con criterios muy apegados a la lógica del sistema inquisitivo. Las Cortes de Apelaciones estarían mandando un mensaje a los jueces de garantía que contradice los objetivos de la reforma en la materia.

Las medidas cautelares personales del artículo 155 del Código son utilizadas de manera habitual y extensiva según indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento. Dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%).

Pese a no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivas en porcentajes muy importantes (entre 80% y 90%). La experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su substitución por otra más intensa son excepcionales.

CAPÍTULO V

REFORMA PROCESAL PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

En este capítulo el análisis recae en el impacto que la reforma procesal penal ha tenido en materia de seguridad ciudadana. Para los efectos de este trabajo se limita la noción de seguridad ciudadana a dos dimensiones. Por una parte, lo que podría denominarse como una dimensión objetiva de la seguridad ciudadana y, por otra, una dimensión subjetiva de la misma.

1. La dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana

Una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores al funcionamiento de la reforma es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad de las personas. Ahora bien, el único estudio de carácter empírico que contiene

información acerca de los niveles de temor al delito en Chile es el denominado “Índice Paz Ciudadana-Adimark”, y dentro de los diversos aspectos que la encuesta investiga, el que es relevante para los objetos del análisis de esta sección es la medición del nivel de “alto temor”. De los resultados de ese estudio, si se compara la situación ocurrida con las ciudades de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma se puede notar un comportamiento errático del índice de alto temor, aunque con una alza respecto del período anterior a la puesta en marcha de la reforma. Aunque el análisis general hace pensar que es posible que la reforma genere algo de inseguridad, lo cierto es que esas mismas cifras analizadas más específicamente hacen menos clara dicha desvinculación. Así, algunas regiones con reforma exhiben aumentos de temor, algunos de los cuales descienden luego de ciertos meses de aplicación; otras regiones con reforma experimentan mantención o incluso descensos en sus tasas de temor; en la contracara, hay fuertes aumentos de temor –y también disminuciones– en regiones sin reforma.

Con todo, se trata de un indicador que debe ser analizado en conjunto con información adicional para establecer si efectivamente la reforma constituye una variable relevante en dicho aumento. Para estos efectos un segundo indicador en la materia es analizar la situación de la percepción pública acerca de la reforma con el objetivo de verificar si es que existe alguna relación entre el mayor temor y cómo es percibido el nuevo sistema por la población.

El antes mencionado “Índice Paz Ciudadana-Adimark” ha incluido información acerca de la percepción pública en relación a la reforma. Las cifras generales dan cuenta de una alta valoración de la reforma en las ciudades donde esta funciona. Incluso en aquellas en que se presentan menores niveles de valoración, este es equivalente a dos tercios. Estos datos parecieran sugerir que no existe una conexión directa entre el sentimiento de alto temor de la gente y la valoración que ella hace sobre el nuevo sistema.

Otro estudio relevante de percepción es el denominado “Estudio Adimark-Ministerio de Justicia”, que tuvo por objetivo específico medir las percepciones de la población acerca de la reforma procesal penal en las regiones en donde esta se aplica. Sobre la base de los resultados del mismo es posible detectar bastante coincidencia entre los dos estudios presentados sobre percepción pública. En efecto, los porcentajes de personas entrevistadas que conocen o han oído hablar de la reforma en las regiones en donde esta funciona fluctúan entre un 60% y 70% en ambos estudios. Lo mismo ocurre con los niveles de aceptación o valoración positiva de la reforma.

Es viable afirmar que no resulta posible establecer una correlación directa y clara entre el funcionamiento de la reforma procesal penal y el temor al delito en la población. Por el contrario, los antecedentes parecen sugerir que la reforma procesal penal no pareciera ser el factor decisivo para explicar las fluctuaciones del nivel de alto temor, cuestión que no excluye que pueda pesar de alguna forma en tales cambios.

2. La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en donde esta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el

incremento que habrían experimentado las denuncias y, a su vez, lo que se suele señalar como una segunda crítica, que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales.

El primer aspecto de estudio se refiere al análisis del comportamiento de la tasa de denuncias. Para realizar esta apreciación se revisaron las cifras que prepara la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. En su conjunto, los números presentados que abarcan regiones y segunda etapa de implementación de la reforma muestran en forma consistente un aumento de las denuncias a partir del momento de su puesta en marcha. Considerado ese hecho en forma aislada se podría sostener que el impacto de la reforma en dichas regiones ha sido el de aumentar los problemas de seguridad ciudadana desde el punto de vista de su dimensión objetiva. Con todo, los datos revisados parecieran ser insuficientes para probar adecuadamente dicha afirmación. Existen dos problemas específicos que el estudio menciona ya que cuestionan la conclusión señalada. En primer lugar, el aumento de denuncias en los delitos de mayor connotación social es consistente con un proceso de incremento de las denuncias que se viene dando en Chile desde el año 1995. En ese sentido, una explicación razonable de lo anterior es que, al funcionar con niveles mayores de transparencia y rapidez, la reforma ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traducirían en un aumento de las denuncias y, por consiguiente, una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados. En segundo lugar, el resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social.

Respecto de la segunda crítica, esto es, que la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduce en una disminución de los arrestos, cabe señalar que en efecto la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Ese impacto inmediato tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento. El efecto de disminución de detenciones obedece no tanto al ámbito de facultades legales, las cuales fueron potenciadas con una reforma del 30 de enero de 2002, sino que a una autorrestricción de la propia policía en el ejercicio de sus facultades. Esta autorrestricción obedece a varios factores. En primer lugar la reforma efectivamente ha establecido un sistema de mayor control sobre la actividad policial. Además, se explica debido a una respuesta de abstención de la policía frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Finalmente, parece que también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal.

CAPÍTULO VI INDICADORES Y PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA

En este capítulo los autores elaboran indicadores iniciales que permiten cuantificar el modo en el que el sistema se está comportando. Como los indicadores en la materia pueden ser

muy diversos, el estudio se focaliza en la productividad del sistema en un sentido muy literal de la misma, es decir, el producto que este está ofreciendo. Para ello el estudio se detiene en dos indicadores básicos: las decisiones que el sistema está produciendo y el tiempo que está tomando para producir dichas decisiones.

En materia de decisiones que el sistema está produciendo, el primer hallazgo de la investigación es que el sistema ha desarrollado una capacidad muy significativa para concluir casos, lo que lo acerca a los óptimos preestablecidos con anterioridad a su puesta en marcha. En efecto, a diciembre de 2002 el sistema había sido capaz de terminar un 87,3% del total de casos ingresados y un 85,6% de los delitos ingresados, en tanto las proyecciones para el tercer semestre de funcionamiento del sistema arrojaban un término de 89%. Destacan en este sentido la II y IX región que presentaban porcentajes de términos de casos de 89,9% y 89,4% respectivamente. El punto más significativo en la materia es la capacidad de aprendizaje exhibida por el sistema. Así, si se analiza la cifra de evolución de términos en cada región, se constata una creciente capacidad del sistema para terminar casos y, además, que las regiones de la segunda etapa de implementación alcanzaron los mismos niveles de terminación de casos que las regiones de la primera etapa en un tiempo significativamente menor.

No obstante lo anterior, analizados los datos de terminación en forma desagregada por categorías de delitos, es posible concluir que el sistema muestra baja capacidad en terminar homicidios y delitos sexuales. Además de ello, los delitos de la ley de drogas y de la ley de alcoholes presentan porcentajes de terminación muy por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente considerando que en su mayoría se trata de delitos flagrantes. En consecuencia, un desafío importante para el sistema es aumentar su capacidad para terminar casos que, si bien representan un ingreso porcentual bajo al sistema, desde el punto de vista de su gravedad son muy relevantes socialmente.

Analizadas las cifras por categorías de término, es posible observar que el sistema ha alcanzado óptimos en materia de desestimaciones de casos, pero todavía le falta por alcanzar dichos óptimos en materia de soluciones. Particularmente bajos aparecen los porcentajes de casos concluidos a través de juicios orales (0,22% del total de términos), procedimientos abreviados (0,48% del total de términos), suspensiones condicionales del procedimiento (2% del total de términos) y acuerdos reparatorios (1% del total de términos). Estas instituciones representan las soluciones de más alta calidad que el sistema ofrece y todas ellas admiten incrementos significativos en su uso. Por estas mismas razones surge la necesidad del Ministerio Público de desarrollar metodologías de trabajo al interior de las fiscalías locales que apoyen y potencien el trabajo de los fiscales adjuntos en el logro de este tipo de términos del sistema.

Sin perjuicio de la necesidad del Ministerio Público de incrementar el porcentaje de soluciones, si se compara la productividad del nuevo sistema con la del antiguo, es posible concluir que este ha sido capaz de generar más soluciones. El estudio realiza este ejercicio en tres categorías de delitos consideradas paradigmáticas: los robos, hurtos y homicidios. En las tres categorías el sistema nuevo presenta mayores porcentajes de soluciones que el sistema antiguo.

En materia del tiempo que el sistema está tomando para adoptar decisiones, el estudio también constata mejoras significativas respecto al sistema antiguo. Así, las cifras dan cuenta que

han existido rebajas promedio de tiempo de duración de los procesos al 37,3% y 46,1% en la IV y IX región respectivamente, es decir, cerca de un 1/3 de lo que solían demorarse.

Uno de los problemas detectados durante la investigación se refiere a las metodologías utilizadas por el Ministerio Público para medir la duración de los procesos. En efecto, ellas presenta problemas de generalidad, cambios de metodologías y universos que dificultan el análisis de las mismas. Resulta urgente que las estadísticas de tal institución puedan afinar una metodología que permita entregar resultados en forma consistente en el tiempo.

El estudio incluyó una investigación en materia de casos que llegaron a juicio oral en dos tribunales (Antofagasta y Temuco), que arrojó que la duración de los casos que van a juicio (en general los más largos que el sistema tiene) varía entre seis y once meses. Este rango representa una disminución importante de tiempos respecto del sistema antiguo, pero todavía da cuenta de plazos que pueden reducirse. Ello especialmente considerando que la investigación detectó, por una parte, que las investigaciones tienden a extenderse en delitos en los que sería presumible estimar existen los antecedentes de investigación en etapas tempranas y, por la otra, en una cierta demora que se produce entre la presentación de la acusación y la realización del juicio oral derivada de las normas legales que establecen plazos rígidos para los trámites y audiencias que se realizan en dicho período.

Introducción

El presente trabajo contiene los resultados de una investigación cuyo objetivo general ha sido realizar una evaluación acerca del funcionamiento del nuevo sistema procesal penal a dos años de haberse iniciado en las regiones IV y IX y a 14 meses de su puesta en marcha en las regiones II, III y VII. El objetivo específico de la investigación es describir las principales prácticas que en concreto ejecutan los operadores del sistema en el día a día, en especial la de jueces, fiscales y defensores, y mostrar los principales resultados exhibidos por el sistema a la fecha. En definitiva, se pretende que –a través de la información recopilada durante la investigación– se pueda presentar una descripción del estado actual de desarrollo de la reforma procesal penal en nuestro país que nos permita extraer conclusiones acerca de las fortalezas, debilidades, aciertos y problemas que enfrenta su implementación. No pretendemos agotar todos los temas posibles de ser abordados para la evaluación del sistema ni menos ofrecer explicaciones y conclusiones definitivas en los temas que analicemos, sino más bien presentar y analizar información existente en algunas áreas y producir información nueva en otras para que los distintos actores e interesados en el funcionamiento del nuevo sistema procesal penal cuenten con elementos que permitan una discusión informada sobre el estado de desarrollo de esta política pública.

En nuestra opinión, buena parte del éxito de la implementación de la reforma en el resto del país y de la sustentabilidad de la misma a mediano y largo plazo depende de la capacidad que tengan los distintos actores de la comunidad nacional, en general, y de la jurídica, en particular, de generar información que permita discutir de manera muy abierta los resultados que está generando este cambio procesal. En este sentido, estimamos resulta indispensable realizar un seguimiento permanente de la reforma, con una visión abierta y crítica de su funcionamiento, fundado en información empírica de diversa naturaleza y que sea difundido abiertamente para su debate. Pretendemos con este estudio contribuir a este proceso que creemos de la máxima necesidad para contar con un mejor sistema de justicia criminal en Chile.

Cabe hacer notar que el presente estudio toma como estructura e información base la contenida en el informe denominado “Evaluación de la Reforma Procesal Penal” (en adelante “Evaluación 2001”) redactado por Andrés Baytelman y preparado conjuntamente por las Escuelas de Derecho de la Universidad Diego Portales y de Chile durante el año 2001¹. Dicho informe contiene información descriptiva general acerca de la estructura de las distintas instituciones que forman parte del nuevo sistema procesal penal, por lo que no volveremos sobre ello nuevamente sino solo en la medida que resulte necesario para explicar los temas abordados en la presente evaluación y para dar cierta independencia a la lectura de este texto. Tampoco realizaremos explicaciones generales acerca de la estructura del nuevo proceso penal, tema que damos por conocido por cada uno de los lectores o que pueden ser revisados en otros textos.

Al igual que el informe Evaluación 2001, el presente estudio se enmarca dentro de un trabajo de carácter comparado más global que ha venido desarrollando el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (en adelante CEJA). Para esos efectos, el CEJA ha desarrollado una metodología de evaluación, varios instrumentos para la recopilación de antecedentes empíricos en cada país y pautas para guiar el trabajo de evaluación de los procesos penales reformados existentes en la región². En el caso de nuestra investigación, hemos tomado como base dicha metodología, sus instrumentos y sus pautas de trabajo, introduciéndole modificaciones que hemos considerado indispensables a la luz de nuestra experiencia en el primer informe de evaluación y de las limitaciones que hemos tenido para llevar adelante la presente. En este sentido, por ejemplo, no hemos incluido un capítulo con resultados empíricos acerca de la observación de juicios orales y simplificados ya que la recopilación de dichos datos no ha sido parte de la presente investigación.

Sin perjuicio que se incorpora como anexo de este estudio una explicación más detallada de la metodología utilizada en la presente investigación, nos parece necesario referirnos brevemente a ella. La investigación se desarrolló fundamentalmente durante el transcurso de los meses de octubre y noviembre del año 2002. El núcleo central de la misma está constituido por visitas, observaciones y entrevistas realizadas a las regiones IV, IX, II, III y VII. En dichas visitas, los autores realizamos observaciones en terreno acerca del funcionamiento de las distintas instituciones y nos entrevistamos extensivamente con jueces de garantía, jueces de tribunal oral, administradores de tribunales, fiscales adjuntos, defensores locales y policías, tanto de Carabineros como de la Policía de Investigaciones. El número total de entrevistados fue de 90. Información detallada acerca de las entrevistas se acompaña en el anexo N° 1 de la presente investigación. Adicionalmente, nuestra investigación incluyó la recopilación de las estadísticas oficiales del Ministerio Público, de la Defensoría Penal Pública y de otras instituciones que cuentan con información relevante acerca de la marcha de la reforma. En materia de información estadística se estableció el día 15 de diciembre de 2002 como fecha de análisis de los resultados propor-

¹ Véase, ANDRÉS BAYTELMAN (redactor), Evaluación de la Reforma Procesal Penal, Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, y Centro de Estudios de la Justicia, Escuela de Derecho Universidad de Chile, Santiago 2002, 145 páginas.

² Antecedentes sobre el trabajo realizado el año 2001 por el CEJA pueden verse en CRISTIÁN RIEGO, Informe Comparativo, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, en Revista Sistemas Judiciales N° 3, Buenos Aires, agosto de 2002, págs. 12 a 58. Una explicación de la metodología y las pautas de recopilación de información pueden revisarse en los anexos del presente informe.

cionados por el Ministerio Público, lo que corresponde a dos años desde la entrada en vigencia de la reforma en la IV y IX región y 14 meses en la II, III y VII³. En consecuencia, desde el punto de vista de funcionamiento del sistema, nuestro estudio solo abarca las dos primeras etapas de implementación de la reforma.

Además de la información descrita, la investigación supuso la recopilación y análisis de diversos documentos acerca de la reforma y varios estudios empíricos que han sido publicados durante el año 2002 y a los cuales hemos tenido acceso. Nuestro estudio también incluyó una revisión de las publicaciones aparecidas en la prensa nacional y regional acerca de la marcha de la reforma en sus distintas ciudades con el objeto de tener información acerca de la percepción de la prensa del avance de la misma y recoger testimonios de casos o problemas que hayan sido levantados por los medios de comunicación social como paradigmáticos acerca del nuevo sistema procesal penal.

Las entrevistas y visitas a regiones han sido realizadas por los investigadores del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Andrés Baytelman y Mauricio Duce, quienes además redactaron el presente trabajo. Para la recopilación de los antecedentes, su sistematización y la redacción del informe hemos recibido la valiosa ayuda de los asistentes del Programa de Justicia Criminal, Felipe Marín e Ignacio Castillo.

Un borrador preliminar de los resultados de la investigación fue discutido el día 7 de abril de 2003 en un taller de validación con representantes del Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio de Justicia, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, personeros de diversas instituciones vinculadas a la reforma y personas que se desempeñan en distintas funciones en el Poder Judicial. El objeto de este taller no fue el que las instituciones concordaran con lo que el informe dice o lo legitimaran con su aceptación –para eso está el debate público–, sino incorporar la visión de las cúpulas de las instituciones acerca de su visión de contenido del informe y testear la plausibilidad de las afirmaciones bajo la pregunta de si el trabajo describía algo cuya veracidad los actores estuvieran en condiciones de desmentir.

Nos parece necesario hacernos cargo de cierto debate metodológico que hemos sostenido con algunas de las instituciones de la reforma tanto en el informe 2001 como en el presente, de manera de precisar con toda claridad el alcance, sentido y límites de la metodología utilizada. Dicho debate ha girado fundamentalmente en torno a la neutralidad del estudio y a la representatividad de las entrevistas realizadas así como de las prácticas que desde ellas describimos

Queremos en primer lugar bienvenir el debate acerca de cuál es la forma más idónea de obtener información acerca del nuevo sistema y cómo utilizamos dicha información para irlo evaluando y corrigiendo con el tiempo. Consideramos que esto es algo tremendamente valioso en un contexto, como el chileno, en que las instituciones públicas con frecuencia se resisten al debate y evaluación acerca de su propia gestión.

³ Hemos debido ocupar información de las instituciones de diversas fechas en casos en los que los análisis realizados suponían la utilización de información desagregada no disponible al 15 de diciembre. Este problema será explicado con mayor detalle en el anexo N° 1.

La primera cuestión que queremos señalar en el debate metodológico es que este no es un informe neutro. Jamás ha tenido la pretensión de serlo. Este informe pretende relevar información acerca de un conjunto de prácticas que consideramos importantes para la evaluación de la reforma, y realizar dicha evaluación contrastando dichas prácticas con un cierto paradigma que tenemos acerca de su funcionamiento, en cada una de las áreas que analizamos. Esa imagen proviene de la participación del Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales durante los últimos diez años en prácticamente todos los aspectos de la reforma procesal penal chilena, incluyendo su diseño normativo, su diseño organizacional, su tramitación legal, el diseño original de los procesos de trabajo, los trabajos de proyección de sus resultados, el cálculo de su estructura de costos, el diseño de la transición, su defensa política y su socialización a lo largo del país, el desarrollo de metodologías de capacitación para la reforma, la ejecución de programas de capacitación para la reforma (incluidas las instituciones), el estudio empírico de su funcionamiento y nuestro contacto cotidiano tanto académico como informal con fiscales, jueces y defensores. Han contribuido también a formar este paradigma acerca de cómo debe funcionar la reforma chilena nuestro trabajo en varias de las áreas mencionadas más arriba en muchos de los países de América Latina, así como nuestro contacto con el funcionamiento práctico de varios modelos comparados de los países desarrollados. Por último, han contribuido también a construir este paradigma nuestra propia formación y trabajo académico en torno a la justicia penal, incluidos nuestros estudios de postgrado en el extranjero.

Un paradigma de sistema de justicia criminal está compuesto por elementos tan complejos como el sistema mismo, incluyendo aspectos tan heterogéneos como el modo en que este debe organizarse, cuál es el rol de los actores dentro de él, cómo se construye el derecho a su interior, qué exactamente significan cada uno de los derechos, cómo dichos derechos interactúan con otro tipo de criterios, por ejemplo la eficiencia en la utilización de los recursos públicos o la eficacia de la persecución penal, etc. Intentamos a lo largo del texto explicitar cada vez cuál es la idea o la “mejor práctica” contra la cual evaluamos las que creemos detectar en el sistema.

Creemos que hacer un informe sobre la marcha de la reforma desde un cierto paradigma y sin pretensiones de neutralidad lo hace más interesante y útil. Solo puede pretender neutralidad en la evaluación de la reforma quien está poco familiarizado con el modo en que esta se ha llevado a cabo en Chile y en el resto de América Latina. Toda la reforma ha sido un gran esfuerzo por instalar un paradigma acerca del sistema de justicia penal. Ese esfuerzo solo es posible sobre la base de adoptar posiciones respecto del sinfín de elementos que componen el sistema, entremezclando cuestiones procesales con aspectos más institucionales, otros con fuertes componentes políticos, y así suma y sigue. No hay un solo rincón de la reforma, ni una sola norma, ni un solo aspecto institucional, procesal o cultural dentro de la reforma que sea ‘neutro’; todo en ella exige adoptar posición. Pretender que evaluar la reforma puede hacerse neutramente puede ser una afirmación que suene prestigiosa, pero revela poca familiaridad con el tipo de asunto con el que estamos tratando. A su turno, sin una cierta visión acerca de cómo la reforma debe funcionar, lo que ocurre es que las instituciones carecen de imágenes contra las cuales evaluar sus prácticas y organización: así ocurriría también con los actores del sistema antiguo, como cuando los jueces señalaban que el derecho a defensa estaba satisfecho porque ellos eran el mejor defensor del imputado; cuando señalaban que discusiones sobre la utilización eficiente de los recursos no tenían cabida en las cuestiones de la justicia; o cuando no concebían que se pudiera resolver la

prisión preventiva en una audiencia oral ni fallar una causa inmediatamente después de escuchada la prueba, por nombrar algunos ejemplos.

Sobre la base de estas consideraciones fue construida la metodología de este trabajo y, en este sentido, este informe es nuestra visión acerca de la marcha de la reforma. Esta fue, por lo demás, el mandato explícito de la metodología diseñada por el CEJA para el informe 2001: que un equipo muy familiarizado tanto con los aspectos técnicos como con los aspectos más políticos de la reforma pudiera, en cada país, volcar un juicio acerca de la marcha de la misma en un conjunto de aspectos relevantes, sobre la base de información más “dura” que hiciera plausibles dichos juicios. Durante el año 2001 este estudio, a través de esta metodología, fue realizado por el CEJA en conjunto con equipos locales en Chile, Costa Rica, Paraguay y Argentina (Córdoba); durante el año 2002 el mismo estudio fue realizado por el CEJA en conjunto con equipos locales en Venezuela, El Salvador, Ecuador y Guatemala; actualmente está en curso o próxima a iniciarse la misma evaluación en Bolivia, Honduras, la provincia de Buenos Aires, Nicaragua y probablemente Jamaica.

Que este informe explicita nuestra visión acerca de la marcha de la reforma no quiere decir que dicha visión sea equivalente a meras impresiones o prejuicios. Todo el esfuerzo de la metodología es, precisamente, apoyar nuestra percepción en información corroborativa dentro del sistema. Este es precisamente el rol de las entrevistas, las cifras y el resto de los antecedentes recopilados. En este sentido, la descripción metodológica elaborada por el CEJA fue concebida de modo que “...su confiabilidad (del informe) se basa en la amplitud y variedad de las fuentes de información utilizadas pero, además, en la experiencia y el conocimiento acumulado que cada uno de los grupos de trabajo tiene sobre su respectivo sistema”⁴.

En este contexto, el informe no pretende tampoco que las prácticas que describe son necesariamente representativas en el sentido de ser generalizables. El estándar con que opera el informe es el de entregar información altamente plausible sobre prácticas que se están produciendo en el sistema, algunas de ellas generalizadas en diversos grados, algunas de ellas reconocidamente aisladas (pero no por eso menos relevantes) y algunas de ellas, en fin, cuya real frecuencia no podemos discernir.

Esto es así, en primer lugar, porque las prácticas que exhibe el sistema a estas alturas son altamente diversas y heterogéneas. En muchas de las cuestiones más relevantes que este estudio aborda, las prácticas generalizables son más bien pocas.

En segundo lugar, no nos parece cierto que solo las prácticas problemáticas o virtuosas que están generalizadas en el sistema requieran atención. En ocasiones la constatación de ciertas prácticas representan un problema importante aun cuando sean minoritarias; en algunos casos ello es así porque hay un riesgo cuando se proyecta la generalización de dicha práctica con el tiempo o el riesgo de que ello ocurra parece ser demasiado peligroso para el sistema; en otros casos porque aun la ocurrencia esporádica de ciertas prácticas es problemática para el sistema. Una institución abocada a la labor de perfeccionar su inserción en la reforma no siempre requiere esperar a que un problema se generalice para abordarlo. Lo

⁴ CRISTIÁN RIEGO, Ob. Cit. pág. 16.

mismo ocurre con las prácticas virtuosas: aunque solo un tribunal, defensoría local o fiscalía local haya desarrollado un mejor método de trabajo o una mejor interpretación de las normas, dicha experiencia puede ser tremendamente relevante en la visión del sistema, por ejemplo para probar que las cosas pueden ser hechas de un modo –o que se pueden alcanzar resultados– que el resto de sus pares creían imposible.

La tercera razón dice relación con debate público y a la exigencia democrática de las instituciones de rendir cuentas: una vez que se pone en el debate público información plausible acerca del funcionamiento instituciones públicas, es para las instituciones la exigencia de hacerse cargo de dicha información para desmentirla, explicarla o justificarla. Se trata de instituciones públicas, financiadas con recursos públicos, a las cuales, en el caso de la reforma, se les ha encargado la materialización de un proyecto-país en que la sociedad chilena ha trabajado transversalmente durante los últimos diez años; ellas poseen el control de la información acerca de su propio funcionamiento y ellas controlan también la liberación de esa información al público. La carga de la prueba está en las instituciones, no en los ciudadanos. Esta es la razón por la cual el estándar con que trabaja este informe –obtener un alto grado de plausibilidad para las afirmaciones que hacemos– nos parece suficiente para hacer afirmaciones acerca de la marcha de la reforma; para ello es la investigación en terreno y no para pretender representatividad estadística.

El foco central del trabajo de este informe es la descripción y análisis de prácticas a un nivel operativo del sistema. En este sentido la investigación ha privilegiado la recopilación de información a ese nivel de trabajo, en terreno. Esta opción metodológica, creemos, permite una detección detallada y profundo de las prácticas reales del sistema, aunque limita el trabajo del nivel central de las instituciones a niveles menos operativos (típicamente el trabajo de las unidades de dirección o coordinación nacional de cada institución). En relación a este mismo punto, la descripción del informe se focaliza en las prácticas detectadas en el funcionamiento concreto del sistema y no en las políticas institucionales diseñadas para intervenir en dichas prácticas que no aparecen como elementos relevantes en las prácticas efectivas y cotidianas de los actores. En este sentido, creemos que corresponde a las propias instituciones dar cuenta pública del desarrollo de sus políticas para el proceso de implementación de la reforma.

Para presentar los resultados de nuestra investigación se ha dividido el presente informe en seis capítulos, además de esta introducción y un anexo. El capítulo I está destinado a revisar el estado actual en que se encuentra la implementación de la reforma procesal penal, dando a conocer la información general mínima acerca de sus avances y de los datos que dan cuenta de la magnitud de los cambios realizados. El objetivo central de este capítulo será entregar al lector la información básica general que consideramos necesaria para contextualizar los resultados de nuestra investigación⁵. El capítulo II estará dedicado a realizar un análisis de la organización de trabajo y prácticas que realizan los diferentes operadores del sistema, ordenado dicha información por cada una de las instituciones que

⁵ No obstante que el estudio se centra en la descripción de prácticas en las dos primeras etapas de implementación de la reforma, nos ha parecido relevante incluir dentro de este capítulo información general acerca de la implementación de la tercera etapa (regiones I, XI y XII) ya que ello ha sido parte importante del trabajo realizado por las instituciones del nuevo sistema en el período. La entrada en vigencia de la reforma en dichas regiones al día 16 de diciembre de 2002 nos impide realizar análisis acerca de las prácticas y resultados del nuevo sistema en las mismas.

intervienen en el nuevo sistema. Este capítulo se estructura fundamentalmente tomando en consideración la información recogida a partir de las entrevistas y observaciones realizadas por los investigadores en las regiones durante los meses de octubre y noviembre. El capítulo III se detendrá en el análisis de la situación de los derechos del imputado y la víctima en el nuevo proceso penal, tomando para su elaboración tanto datos estadísticos como la información obtenida en las entrevistas y observaciones realizadas en las regiones. El capítulo IV realizará un análisis de las prácticas y resultados obtenidos con la utilización de las medidas cautelares personales en el nuevo sistema procesal penal. El capítulo V estará destinado a realizar un análisis del impacto de la reforma en materia de seguridad ciudadana. Finalmente, el capítulo VI estará destinado a presentar y analizar de manera más detallada información estadística acerca de los flujos y trabajos del sistema. Parte de dicha información habrá sido presentada con anterioridad en otros capítulos. Con todo, reservaremos el capítulo VI para realizar análisis estadísticos más detallados sobre cada una de las materias. Además de los capítulos descritos, el informe trae un anexo que contiene varias cuestiones. En primer lugar, se contiene una descripción detallada de la metodología utilizada para llevar adelante la investigación. En segundo término, se acompañarán las pautas utilizadas para las entrevistas de los distintos actores (jueces, fiscales y defensores). Se agregará también información complementaria en materia de distribución local de jueces, fiscales y defensores y acerca de las principales modificaciones legislativas y proyectos de reforma discutidos durante el año 2002.

Antes de proceder al desarrollo específico de cada capítulo creemos conveniente presentar ciertas consideraciones generales acerca de la marcha de la reforma. En términos generales, creemos posible concluir –al igual que en la Evaluación 2001– que el proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile hasta el momento puede catalogarse como un proceso exitoso. Más allá de un conjunto importante de problemas específicos que es posible constatar en el funcionamiento concreto del sistema –muchos de los cuales serán objeto de análisis en este informe–, en líneas gruesas la implementación de la reforma ha ido cumpliendo sus metas, existiendo diversos indicadores que dan cuenta de ello. El informe 2001 daba cuenta de que la instalación de las nuevas instituciones ha sido realizada de conformidad al programa previamente establecido, los distintos actores estaban cumpliendo su rol general dentro del sistema, los principios básicos que orientan al nuevo proceso se habían ido consolidando en prácticas concretas de los diversos actores, las cifras generales indicaban que la reforma estaba siendo crecientemente capaz de enfrentar la carga de trabajo, los fiscales, defensores y jueces se mostraban en general satisfechos con sus nuevas funciones, la percepción pública general del sistema era positiva y, en fin, la reforma se encontraba instalada y funcionando sin graves problemas que la pusieran en peligro estructural. El año pasado advertíamos que, si bien estos logros podrían parecer modestos para personas que no han seguido con cierta cercanía los procesos de reforma a la justicia criminal en la región, lo cierto es que los problemas que ha tenido la implementación de la reforma en diversos países de la región se encuentran a nivel de aspectos aún más básicos que los recién descritos⁶.

El año 2002 ha dado lugar a un importante dinamismo dentro del sistema expresado en instituciones con intensa actividad de mejoramiento de sus prácticas de trabajo y sus diseños

⁶ Algunos de estos problemas pueden revisarse en el informe comparativo del año 2001 preparado por Cristián Riego y que ya fue citado en forma precedente.

de organización. Aunque estos procesos son heterogéneos, el sistema ha alcanzado ya, a dos años de implementación, los óptimos proyectados en los trabajos preparatorios de la reforma en cuanto a término de causas. Asimismo, los tiempos de tramitación de los procesos han disminuido de manera importante, aunque hay sobre esto todavía mucho que ganar. Estos resultados han sido obtenidos en un contexto de mejoramiento general de los derechos de víctimas e imputados y de altos grados de transparencia en los procedimientos, manteniendo el diseño de la reforma en cuanto a la instalación de la oralidad de los procesos.

Con todo, debemos tener presente, como veremos en el próximo capítulo, que la reforma aún se encuentra funcionando en condiciones de carga de trabajo y presión bastante favorables, por lo que es necesario proyectar que frente al desafío que importa la implementación en las regiones de mayor densidad de población los avances descritos podrían deteriorarse.

En este contexto, el presente trabajo intentará no solo dar cuenta de los logros del proceso de implementación sino que también de los principales problemas que, en nuestra opinión, aparecen en el funcionamiento de las distintas instituciones. Se trata de contribuir a la identificación de los problemas para, a su vez, apoyar a las instituciones en el diseño de soluciones a los mismos. Con todo, una dificultad en esta tarea se encuentra en el hecho que las experiencias en las cinco regiones que han sido objeto de nuestro estudio presentan niveles importantes de heterogeneidad, con lo cual necesariamente nuestro análisis generalizará en muchas ocasiones algunas situaciones que, en la realidad particular de una ciudad o una región, no se producen con la misma intensidad. El trabajo intentará al máximo reconocer esas particularidades para evitar imágenes erróneas de la reforma en los distintos lugares del país.

Antes de finalizar esta introducción quisiéramos realizar varios agradecimientos a quienes han colaborado con el desarrollo de esta investigación. En primer lugar, a la Fundación William and Flora Hewlett, quien ha financiado su ejecución y publicación. Agradecemos también los comentarios y valiosas sugerencias que nos han realizado durante el desarrollo de la misma de Cristián Riego, director del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y de Juan Enrique Vargas, Director del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. Queremos agradecer también la colaboración del Ministerio Público y la Defensoría Nacional por darnos acceso a sus estadísticas y a todo el resto de información que nos han proporcionado. Hacemos extensible dichos agradecimientos a Gendarmería de Chile, la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, a la Policía de Investigaciones y a Carabineros de Chile. Asimismo, quisiéramos agradecer la colaboración a todos los actores del sistema que nos han entregado su tiempo para las entrevistas y en nuestras visitas a las regiones y a todos quienes en distintos roles han contribuido al perfeccionamiento de este informe final. Debemos destacar especialmente en este sentido la gran acogida y apoyo que en las distintas regiones recibimos de los organismos locales y regionales del Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, de los tribunales de garantía y juicio oral y de las policías (Carabineros y Policía de Investigaciones). Además, agradecer la valiosa colaboración de las personas que intervinieron en el taller de validación realizado el día 7 de abril de 2003.

Estado Actual de la Reforma Procesal Penal Chilena

Como se mencionó en la introducción, el objetivo del presente capítulo es dar cuenta del estado actual en que se encuentra el proceso de implementación de la reforma procesal penal en nuestro país. Para estos efectos dividiremos el presente capítulo en los siguientes temas: (1) Implementación y cobertura de la reforma; (2) Cantidad y distribución de jueces, fiscales y defensores; y (3) Costos e inversión. Esperamos que a través de estos indicadores generales el lector pueda comprender con claridad la magnitud de los cambios implementados en el período cubierto por esta evaluación. Ello, además, nos permitirá contextualizar de mejor forma los resultados de nuestra investigación.

1. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN Y COBERTURA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

Es importante recordar que la reforma procesal penal chilena supone un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas muy sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez ha importando la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran. En ambas áreas se han presentado avances importantes de registrar en el período que cubre esta evaluación. Así, respecto al primer aspecto mencionado, la transformación 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 Ejecutivo al Congreso Nacional. De esta forma finalizó un proceso que tardó cerca de siete años en su conjunto y que se inició con la presentación del proyecto de nuevo Código Procesal Penal en junio del año 1995.

En el cuadro N° 1 uno se puede observar un resumen de los distintos proyectos que integraron el paquete original de reformas, la fecha de su presentación a trámite legislativo y la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Dicho cuadro da cuenta de lo largo y complejo del proceso legislativo, el que implicó la discusión de varios proyectos en forma paralela tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado. Además, como veremos más adelante, el cuadro permite ver que algunos proyectos de ley (particularmente el que crea la Defensoría Penal Pública y el que establece normas adecuatorias) fueron aprobados incluso

con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma en su primera etapa de implementación. Esta situación generó la necesidad de operar con un régimen de emergencia en materia de Defensa Penal Pública y una serie de problemas interpretativos respecto a la aplicabilidad del nuevo proceso penal y sus principios a un conjunto de áreas en donde existe legislación especial aplicable al tratamiento de delitos (por ejemplo en materia tributaria o de aduanas).

CUADRO N° 1

Estado de las reformas legislativas que integraron el paquete original de la reforma procesal penal

Texto normativo	Fecha presentación al Congreso	Fecha publicación en el Diario Oficial
Código Procesal Penal (Ley 19.696)	5 de junio de 1995	12 de octubre de 2000
Reforma Constitucional (Ley 19.519)	28 de marzo de 1996	16 de septiembre de 1997
Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (Ley 19.640)	23 de marzo de 1998	15 de octubre de 1999
Reforma del Código Orgánico de Tribunales (Ley 19.665)	11 de noviembre de 1998	9 de marzo de 2000
Ley que Crea la Defensoría Penal Pública (Ley 19.718)	12 de julio de 1999	10 de marzo de 2001
Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno a la Reforma Procesal Penal (Ley 19.806)	11 de agosto de 1999	31 de mayo de 2002

Respecto a la implementación y puesta en marcha del sistema, debe recordarse que 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). Este 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 implementación⁷.

⁷ La gradualidad de la reforma ha generado alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones donde esta no se aplica debido a que los procesados se encontrarían en una situación de menoscabo de sus derechos y garantías constitucionales. Ello ha llevado a sostener que este sistema no sería constitucional y que, en consecuencia, podría exigirse la aplicación de normas de garantía a regiones en donde no rige el nuevo sistema. En este sentido, aun cuando indirectamente, se pronunció un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de 9 de julio de 2001

De acuerdo a dicho cronograma, la primera etapa de la reforma comenzó a funcionar en la IV y IX región del país a partir del 16 de diciembre del año 2000. Luego se extendió en una segunda etapa a las regiones II, III y VII el día 16 de octubre del año 2001. La tercera etapa prevista en el cronograma original correspondía a la Región Metropolitana que iniciaría su funcionamiento el 16 de octubre del 2002. Finalmente, la cuarta etapa correspondería al resto del país, la que hubiera comenzado a operar el 16 de octubre del 2003.

Este cronograma original fue modificado por la Ley N° 19.762, publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001. De acuerdo al nuevo cronograma se alargó la implementación de la reforma a cinco etapas y se alteró el orden establecido previamente para la tercera y cuarta etapa. Dicho cambio se justificó en la necesidad de contar con mayor tiempo para la implementación de la Región Metropolitana que fue retrasada en dos años. El cronograma definitivo se contiene en el cuadro N° 2.

CUADRO N° 2

Etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal

N° de etapa	Regiones	Fecha de entrada en vigencia
Primera Etapa	IV y IX	16 de diciembre de 2000
Segunda Etapa	II, III y VII	16 de octubre de 2001
Tercera Etapa	I, XI y XII	16 de diciembre de 2002
Cuarta Etapa	V, VI, VIII y X	16 de diciembre de 2003
Quinta Etapa	Región Metropolitana	16 de diciembre de 2004

Como se puede apreciar, a la fecha las tres primeras etapas de la reforma han sido implementadas y esta se encuentra en plena vigencia. Lo anterior se traduce en el hecho que la reforma se encuentra funcionando en ocho de las trece regiones del país.

Para analizar la extensión que ha tenido la implementación de la reforma procesal penal nos parece interesante complementar la información previa con dos variables. La primera de ellas es la cobertura potencial que en materia de población tiene la reforma y la segunda dice relación con el porcentaje de territorio nacional que se encuentra cubierto por la misma. Ambas variables permiten apreciar las dimensiones del proceso de implementación tanto desde el punto de vista de las personas que la reforma atiende como del espacio geográfico en donde debe prestar sus servicios. El cuadro N° 3 presenta dichos datos organizados por etapa de implementación de la reforma.

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°).

CUADRO N° 3

Cobertura poblacional⁸ y territorial⁹ por etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal

N° de etapa y Regiones	Cobertura poblacional % y N° habitantes	Cobertura territorial %
Primera Etapa: IV y IX	9,73 % (1.465.292)	9,56 %
Segunda Etapa: II, III y VII	10,95 % (1.649.303)	30,61 %
Tercera Etapa: I, XI y XII	4,41 % (664.917)	39,64 %
Total	25,09 % (3.779.512)	79,81 %

De acuerdo a los datos contenidos en el cuadro, a la fecha la reforma presenta una cobertura de 25,31% de la población del país (3.779.512 de entre 15.050.341 habitantes) y una cobertura de 79,81% del territorio de nuestro país. En metros cuadrados ello representa una superficie de aproximadamente 603.830,3 m² de un total de 756.096,2 m². Al respecto es importante destacar que si bien en materia de cobertura poblacional se llega solo a un cuarto del total del país, territorialmente ya se encuentra cubierto cerca de un 80%. Esta situación es relevante ya que desde el punto de vista de acceso, comunicaciones y funcionamiento del sistema, cubrir este territorio se ha presentado como un desafío muy importante para el éxito de la reforma. Con todo, a la luz de esta información se puede notar la magnitud del desafío que importa la implementación de la reforma en la cuarta y quinta etapa debido a que cada una de ellas representará un porcentaje de cobertura poblacional superior al de las tres primeras etapas en su conjunto (34,76 % y 40,12% respectivamente), ello permite proyectar que las complejidades y problemas que el sistema enfrentará en esas etapas son muy superiores que lo ocurrido hasta el momento. La situación descrita reafirma la necesidad de trabajo muy intenso en las próximas etapas para mantener el nivel de cumplimiento de las metas de implementación que hasta ahora se ha producido.

2. CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN GENERAL DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES

El objetivo de la presente sección es dar a conocer información cuantitativa respecto a la dotación de jueces, fiscales y defensores en las tres primeras etapas de implementación de la reforma. Para estos efectos dividiremos la presentación de acuerdo a cada una de las instituciones. Información detallada acerca de la distribución local de cada actor puede encontrarse en el anexo N° 4 de este trabajo.

⁸ Cifras obtenidas sobre la base de los resultados preliminares del censo nacional 2002. Véase en: <http://www.ine.cl>

⁹ En estas cifras se excluye la superficie del territorio antártico cuya jurisdicción está comprendida por la XII región. Los datos corresponden a las cifras del Instituto Geográfico Militar que han sido publicados en la página web del Gobierno de Chile: www.gobierno.cl/pop_geografico_regional.html (última visita en octubre de 2002).

2.1 Tribunales:

Uno de los grandes avances en materia judicial que ha importado la reforma procesal penal es la especialización de los tribunales dedicados a conocer materias criminales. En el sistema inquisitivo una porción mayoritaria de quienes conocían asuntos criminales eran jueces de jurisdicción común. Jueces especializados en materia criminal (conocidos como jueces del crimen) solo existían en algunas ciudades del país. La reforma no solo ha avanzado en la especialización de mayor cantidad de jueces, sino que también en un aumento significativo de los mismos.

A continuación daremos cuenta de la dotación de jueces en las tres etapas en donde se ha implementado la reforma indicando su cantidad. Cabe destacar que dicha información incluye las dotaciones definitivas de tribunales y no necesariamente el número de jueces con los que la reforma se pone en marcha en cada región. En todo caso, las mayores diferencias se encuentran entre las dotaciones de inicio y finales de los jueces que integran los tribunales de juicio oral

El cuadro N° 4 contiene un resumen de las dotaciones finales de jueces:

CUADRO N° 4¹⁰

Dotación final de jueces
Tres primeras etapas de implementación

Región	N° jueces de garantía	N° jueces tribunal oral	N° jueces mixtos	Total
IV	10	12	3	25
IX	15	15	7	37
Total 1ª Etapa	25	27	10	62
II	11	12	2	25
III	7	9	3	19
VII	17	21	3	41
Total 2ª Etapa	35	42	8	85
I	10	15	1	26
XI	2	3	4	11
XII	4	6	2	12
Total 3ª Etapa	16	24	7	49
Total General	66	93	25	184

Según se puede apreciar del cuadro, las tres primeras etapas de implementación de la reforma han supuesto dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, conociendo

¹⁰ Fuente: Código Orgánico de Tribunales.

asuntos criminales y otras materias. Otro tema relevante es la distribución entre jueces de garantía o con funciones en materia de garantía y jueces de juicio oral. Sumando el total de jueces de garantía con los jueces mixtos se llega a una cantidad de 91 jueces, la que resulta inferior a la dotación de jueces orales que suma 93.

Desde el punto de vista de la cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes, estas cifras dan cuenta que las ocho primeras regiones en donde la reforma funciona cuentan con un ratio promedio de 4,86 jueces con jurisdicción criminal por cada 100.000 habitantes o un juez por cada 20.540 habitantes. Esta cifra representa una mejora significativa en la relación jueces por habitantes del sistema judicial chileno¹¹, pero en el contexto comparado está todavía lejos de constituir una relación excesiva¹².

2.2 Fiscales:

En el caso de los fiscales, el cuadro N° 5 resume la información acerca de la dotación de fiscales adjuntos en las tres primeras etapas de implementación de la reforma.

CUADRO N° 5
Dotación de fiscales locales
Tres primeras etapas de implementación

N° Región	N° Fiscales Adjuntos
IV	23
IX	38
Total 1ª Etapa	61
II	22
III	15
VII	31
Total 2ª Etapa	68
I	19
XI	8
XII	7
Total 3ª Etapa	34
Total General	163

¹¹ Vargas y Correa reportan que al año 1989 la ratio nacional de jueces de letras en todas las materias era de 2,02 por cada 100.000 habitantes. En el mismo año existían 325 jueces de letras, de ellos solo 52 tenían jurisdicción especializada en materia penal y 164 común. Véase JUAN ENRIQUE VARGAS y JORGE CORREA, Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1995, págs. 23 y 24.

¹² Como punto de referencia, en América Latina se puede señalar que Costa Rica, conocido como uno de los países con sistemas judiciales más poderosos en la región, contaba al 1° de enero de 1998 con una ratio de 8,7 jueces penales por cada 100.000 habitantes. Véase DANIEL GONZÁLEZ, Costa Rica, en Las Reformas Procesales en América Latina, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, pág. 312. En un nivel más bajo que el caso chileno puede verse Guatemala que al mismo año 2001 contaba con una tasa de 4,69 jueces penales por cada 100.000 habitantes. Véase LUIS RAMÍREZ, Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Informe de Guatemala 2002-2003, trabajo no publicado, en poder de los autores.

Es importante mencionar que el número de fiscales adjuntos no se ha mantenido estático en las regiones de la primera etapa de implementación, sino que ha aumentado. De hecho, en la Evaluación 2001 se constató que la IV región contaba con un fiscal adjunto menos y la IX con dos menos de los que tienen hoy. Los 163 fiscales existentes dan una ratio promedio de 4,31 fiscales por cada 100.000 habitantes en las regiones o de un fiscal cada 23.187 habitantes. La mejora en este punto es evidente frente a la inexistencia en Chile de fiscales antes de la reforma, aun cuando también en términos comparados está lejos de constituir una tasa muy alta, incluso en comparación con otros países de la región que han reformado sus sistemas¹³.

2.3 Defensores:

Tratándose de los defensores penales públicos, es necesario realizar una precisión antes de revisar su dotación en las tres etapas en las que la reforma ha sido implementada. La Ley N° 19.718, que estableció la Defensoría Penal Pública, creó un sistema de prestación de servicios de defensa en materia penal de carácter mixto. Esto significa que la defensa pública será prestada tanto por abogados contratados dependientes de la Defensoría y abogados privados que se adjudicaran fondos licitados por la Defensoría. Los primeros son denominados como defensores locales y corresponden a abogados funcionarios a régimen de contrata. La Ley 19.718 establece que estos defensores locales no pueden exceder de 145 en todo el país (art. 31) y que desempeñarán sus funciones en las defensorías locales, las cuales no pueden exceder el número de 80. Tratándose de los abogados privados que se adjudiquen fondos de licitación, la Ley 19.718 reguló en términos generales el sistema, pero hizo depender su implementación de la aprobación de un reglamento específico y de un conjunto de normas técnicas para regular los fondos a licitar.

Durante el período que cubre este informe el sistema de defensa pública operó exclusivamente sobre la base de los defensores locales debido a que el sistema de licitación no había sido terminado, algunos a régimen de contrata y otros a honorarios. Este hecho fue constatado por nuestro anterior estudio de evaluación como un elemento negativo del desarrollo institucional del sistema de defensa y fue una fuente de críticas importantes a la Defensoría de parte de la comunidad jurídica, especialmente de los abogados particulares. En la actualidad el sistema de licitaciones se encuentra en etapa final de implementación, habiéndose publicado el reglamento de licitaciones en el Diario Oficial el día 19 de agosto de 2002 y habiéndose constituido en el mismo mes el Consejo de Licitaciones. Volveremos con más detalle sobre esta materia en el capítulo II.

El cuadro N° 6 presenta de manera resumida la información anterior:

¹³ En El Salvador existe una ratio de 9,2 fiscales por cada 100.000 habitantes. Véase EDGARDO AMAYA, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal de El Salvador, trabajo no publicado en poder de los autores. En Colombia hay 3.153 fiscales y 16.370 funcionarios. Véase Plan De Desarrollo de la Justicia 1995-1998, disponible en <http://www.fij.edu.co/pldjs>. De acuerdo con este número la ratio en Colombia en el año 1999 era de aproximadamente 8,6 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal por cada 11.500 habitantes. Se ha hecho este cálculo tomando como base la población de 36.444.000 habitantes estimada por Naciones Unidas el año 1996. En Costa Rica la ratio es de 6,2 fiscales por cada 100.000 habitantes. Véase DANIEL GONZÁLEZ, Costa Rica, en Las Reformas Procesales Penales en Costa Rica, Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, pág. 312. En Guatemala la ratio es de 4,6 por cada 100.000 habitantes. Véase LUIS RAMÍREZ y MIGUEL URBINA, Guatemala, en Las Reformas Procesales Penales en Costa Rica, Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, pág. 500.

CUADRO N° 6

Dotación de defensores locales Tres primeras etapas de implementación

N° Región	N° Defensores Locales
IV	11
IX	17
Total 1ª Etapa	28
II	14
III	8
VII	21
Total 2ª Etapa	43
I	5
XI	4
XII	3
Total 3ª Etapa	12
Total General	83

De acuerdo a esta información existe una ratio de 2,19 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 45.536 habitantes, lo que también representa una mejora significativa respecto al sistema antiguo que no contaba con un servicio de esta naturaleza, pero todavía por debajo de estándares de otros países de la región¹⁴.

2.4 Oficinas centrales del Ministerio Público y la Defensoría:

A los antecedentes anteriores, es necesario agregar que a nivel regional el Ministerio Público y la Defensoría cuentan con organizaciones centrales de apoyo, llamadas Defensorías Regionales y Fiscalías Regionales. El cuadro N° 7 resume esta información.

¹⁴ Siguiendo con el caso de Costa Rica, González reporta que el año 1998 la ratio de defensores públicos por cada 100.000 habitantes en dicho país era de 4,3. Véase Daniel González, ob. cit, pág. 312. En Guatemala es de 3,92 por cada 100.000 habitantes. Véase Luis Ramírez, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal 2003, documento no publicado, en poder de los autores. En El Salvador es de 4,26. Véase Edgardo Amaya, ob.cit.

CUADRO N° 7

	N° funcionarios Oficinas regionales del MP	N° funcionarios Oficinas regionales de la Defensoría
I Región	28	10
II Región	35	10
III Región	37	7
IV Región	31	10
VII Región	36	7
IX Región	32	12
XI Región	21	8
XII Región	26	6
Total	246	73

Finalmente, hay que agregar a las oficinas nacionales de ambas instituciones. La Fiscalía Nacional contaba en abril de 2003 con 129 funcionarios, incluyendo al Fiscal Nacional¹⁵. La Defensoría Nacional, por su parte, cuenta con una dotación de 67 personas, incluido el Defensor Nacional¹⁶.

3. COSTOS E INVERSIÓN EN EL NUEVO SISTEMA PROCESAL PENAL

En lo que sigue acompañamos información acerca de la estructura de costo total y por región que ha importado la reforma durante el año 2002 por cada una de las tres instituciones del nuevo sistema (tribunales, fiscalía y Defensoría). Dicha información se adjunta en los cuadros N° 8, 9 y 10.

Cabe señalar que la información contenida en los tres cuadros corresponde a los presupuestos establecidos en la ley de presupuesto anual y no necesariamente corresponden a la ejecución de dichos dineros. Con todo, de acuerdo a la información que disponemos, la ejecución de dicho presupuesto se encontraría ajustada al mismo.

El Cuadro N° 8 contiene la información acerca de los tribunales de la reforma procesal penal, el N° 9 sobre el Ministerio Público y el N° 10 sobre la Defensoría.

¹⁵ Información entregada directamente por el Ministerio Público en abril de 2003

¹⁶ Información entregada directamente a los autores por funcionarios de la Defensoría Nacional en marzo de 2003.

CUADRO N° 8¹⁷

Presupuesto Reforma Procesal Penal
Poder Judicial

ESTRUCTURA DEL GASTO (M\$ 2002)				
ÍTEM DE COSTO	Año			
	2000	2001	2002	2003 (M\$ 2003)
GASTO EN PERSONAL	752.629	5.946.776	9.771.084	16.317.006
Remuneraciones	5.946.776	9.764.871	16.317.006	
Viáticos Trib. Itinerante	0	6.213		
Bienes y Servicios de Consumo	784.969	3.341.762	4.784.764	9.338.212
Permanentes	449.668	1.431.907	2.738.809	4.955.537
Operación Normal	1.431.907	1.261.500	2.040.944	
Seguridad	0	350.965	706.551	
Arriendos de Equipos Computacionales	0	497.593	1.115.742	
Sistema Integral de Computación	0	276.755	494.803	
Tribunales Itinerantes	0	11.064	20.243	
Juzgados Mixtos	0	175.132	261.335	
C.A.	0	98.472	117.798	
Sistema de Registro (Audio)	0	67.329	178.016	
Capacitación	0	13.825	20.104	
Transitorios	335.301	1.909.855	2.045.955	4.382.675
Arriendo de Inmuebles	32.059	461.319	703.185	1.142.712
Remodelación de Inmuebles				
Arrendados	1.036.535	1.078.769	1.909.910	
Remodelación Juzgados Mixtos	412.001	264.001	1.330.053	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	242.947	523.917	562.216	802.452
Capacitación - Academia Judicial	523.917	562.216	802.452	
GASTO EN INVERSIÓN	6.803.118	15.014.690	14.966.915	15.874.556
Infraestructura	5.952.628	14.127.018	14.602.316	14.939.577
Infraestructura	5.952.628	14.127.018	14.602.316	14.939.577
Informática	735.438	738.613	290.065	528.022
Sistema Integral de Computación	738.613	233.790	528.022	
Juzgados Mixtos	0	9.328		
C.A.	0	46.947		
Equipamiento	115.052	149.058	74.534	406.957
Equipamiento (Registro de Audiencias)	149.058	74.534	406.957	
Total	8.583.662	24.827.145	30.084.979	42.332.226
OTROS RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO ANUAL				
	2000	2001	2002	2003
Fortalecimiento CAPI				111.632
Subtotal	0	0	0	111.632
	2000	2001	2002	2003
Total	8.583.662	24.827.145	30.084.979	42.443.858

¹⁷ Fuente: Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, Ministerio de Justicia.

CUADRO N° 9¹⁸

Presupuesto Reforma Procesal Penal
Ministerio Público

ESTRUCTURA DE GASTO (M\$ 2002)				
ÍTEM DE COSTO	Año			
	2000 (M\$2003)	2001 (M\$2003)	2002	2003
GASTO EN PERSONAL	1.953.121	7.564.920	13.977.332	21.851.126
Remuneraciones				
Viáticos				
Horas. Extraordinarias				
Aportes Patronales				
GASTO EN OPERACIONES (Op. Normal)	304.524	1.806.373	3.472.926	7.524.221
ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS	0	3.901	213.149	353.500
Atención a Víctimas	3.901	213.149	353.500	
Testigos y Peritajes	0	0		
ARRIENDOS Y HABILITACIONES	551.875	1.428.655	1.318.507	4.357.587
GASTO EN INVERSIÓN	518.099	1.033.482	3.449.871	10.622.370
Infraestructura	0	62.801	2.375.325	8.344.283
Informática	359.606	483.137	610.164	1.829.025
Vehículos	26.816	26.262	31.972	105.545
Req. para Funcionamiento (Equipamiento)	131.677	461.282	432.410	343.517
Costo Total (Ajuste Oficio 214)	3.327.619	11.837.331	22.431.785	44.708.804
OTROS RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO ANUAL				
Ítem de costo	2000	2001	2002	2003
Salas Cunas	0	13.407	13.100	
Otros Años Anteriores	6.945	3.101	3.000	
Prestaciones Previsionales	21.522			
Subtotal	0	6.945	16.508	37.622
Total	3.327.619	11.844.276	22.448.293	44.746.426

¹⁸ Fuente: Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, Ministerio de Justicia.

CUADRO N° 10¹⁹

Presupuesto Reforma Procesal Penal Defensoría Penal Pública

ESTRUCTURA DEL GASTO			
(M\$ 2002)			
ÍTEM DE COSTO	Año		
	2001	2002	2003 \$ 2003
GASTO EN PERSONAL	1.330.587	3.810.811	6.426.083
Sueldos	1.004.937	3.577.096	6.192.368
Consejo			
Viáticos	30.627	130.260	130.260
Horas Extras	30.627	28.215	28.215
Honorarios a Suma Alzada	264.396	75.240	75.240
BIENES Y SERVICIOS	812.255	1.754.977	2.764.608
Permanentes	421.682	1.052.347	2.062.436
Operación Normal	291.386	621.884	1.053.566
Capacitación			
Gasto en Computación	130.296	430.463	1.008.870
Arriendo de Inmuebles (2005-Adelante)	0	0	0
Transitorios	390.573	702.630	702.172
Arriendo de Inmuebles (2001-2004)	93.747	239.029	296.205
Remodelación de Inmuebles	226.417	382.062	260.665
Capacitación Inicial	70.409	81.539	145.302
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	408.983	1.666.265	2.601.832
Licitación Defensores Privados	394.492	1.534.361	2.217.415
Peritajes	14.491	64.690	186.896
Atención a Testigos	53.214	74.301	
Inspecciones y Auditorías Externas	86.860		
Salas Cunas	36.360		
Convenios y Acuerdos Internacionales	14.000		
GASTO EN INVERSIÓN	1.308.399	2.146.300	1.633.254
Requisitos para Inversión	130.076	174.280	81.114
Infraestructura	577.200	1.624.583	1.285.416
Sistema Integral de Computación	566.230	285.577	225.072
Vehículos	34.893	61.860	41.652
S.I.C. Y OPERACIÓN AÑOS ANTERIORES	1.000	3.000	3.000
Costo Total (Ajuste Oficio 214)	3.861.224	9.381.353	13.428.777
OTROS RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO ANUAL			
Ítem de costo	2001	2002	2003
Estudios e Investigación	14.659	100.000	
Subtotal	14.659	100.000	0
	2001	2002	2003
Total	3.875.883	9.481.353	13.428.777

¹⁹ Fuente: Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, Ministerio de Justicia.

Funcionamiento de las Instituciones

1. TRIBUNALES

En términos generales, los tribunales de la reforma, lo mismo que el resto de las instituciones del sistema, exhiben experiencias muy variadas en todas las áreas. También aquí hay una actividad importante de revisión de procesos de trabajo y reorganización de prácticas y estructuras laborales. En el caso de los tribunales, sin embargo, esta actividad es menos intensa que lo que describiremos a propósito del Ministerio Público.

De nuestra observación, esta menor capacidad de innovar y de adaptarse a la nueva lógica que exhiben los tribunales se produce fundamentalmente por tres razones: En primer lugar, por condicionantes culturales que todavía imponen a los jueces prácticas y perspectivas antiguas que les impiden avanzar más rápido en la innovación (así por ejemplo, cuando muchos jueces tienen todavía problemas para aceptar ser administrados por un profesional no abogado). En segundo lugar, por condicionantes de la estructura judicial que tiene que ver con que las Cortes están más lejos de la reforma y su lógica que los jueces de instancia (así por ejemplo, la posibilidad de queja por decisiones jurisdiccionales está socavando la capacidad de innovación de los jueces por parte de ministros de Corte que tienen en ocasiones una capacitación en la reforma muy superficial y que han estado expuestos a ella infinitamente menos que los jueces de instancia; esto incluye también a la Corte Suprema. En esta materia, en todo caso, la responsabilidad es compartida con el modelo de implementación, pues no se consideró un real programa de capacitación para los ministros de Corte en el diseño de la misma). Por último, la menor innovación en el sector judicial se debe también, creemos, a una cierta falta de claridad que todavía exhiben muchos jueces respecto de su rol dentro y fuera de la sala de audiencia, unido a destrezas todavía no del todo desarrolladas en la conducción de las mismas.

La Evaluación 2001 detectaba varios de estos problemas, los que siguen presentes en una medida importante, sin perjuicio de que también en los tribunales es posible apreciar avances relevantes durante el transcurso del año 2002.

1.1 Profesionalización de la administración

La profesionalización de la administración de los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. Para ello, la reforma alteró el diseño organizacional de los tribunales, agrupando al conjunto de jueces de una misma jurisdicción en un mismo tribunal, que opera en múltiples salas administradas por un cuerpo común y profesionalizado de administradores. Este nuevo diseño organizacional fue aplicado tanto a los juzgados de garantía como a los tribunales de juicio oral. Este modelo, sin embargo, opera con dos matices: en primer lugar, hay juzgados que funcionan con una sola sala de audiencia, de manera que allí la profesionalización de la administración no lidia con una secretaría común para varios jueces. A su turno, existen lugares en los que, por su tamaño, no se justificó la instalación de nuevos juzgados de garantía. En dichos lugares se asignó la función de juez de garantía al tribunal de jurisdicción común. Esto es, el mismo juzgado que conoce todos los casos del lugar, cualquiera sea su materia, opera como tribunal de garantía para los casos penales.

En cada tribunal existe un juez presidente y un comité de jueces que, junto a un cuerpo administrativo profesional, tienen por función un cierto autogobierno en la gestión del juzgado.

La administración propiamente tal debía ser conducida por el administrador del tribunal, supervisado por –y en ocasiones en coordinación con– el juez presidente. Al menos ese fue el diseño original de la ley aunque su redacción quedó relativamente ambigua. Este administrador es designado por el comité de jueces, previo concurso público, a propuesta en terna por el juez presidente. En general los administradores de tribunal provienen del área de la ingeniería o de la administración pública o de empresas. El administrador debía manejar un presupuesto propio del tribunal, propuesto anualmente a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, fijando los gastos, ordenando las compras y coordinando la labor de las unidades administrativas. Según la ley, el administrador del tribunal está supeditado al comité de jueces, el que evalúa anualmente su gestión y aprueba los criterios de gestión administrativa.

Este administrador cuenta con un conjunto de funcionarios administrativos, organizados en diversas unidades dependiendo del tipo de tribunal (de garantía o de juicio) y su tamaño. Estas unidades son: a) Servicios (computación, secretaría, estafeta, bodega, contabilidad); b) Administración de Causas (que se ocupa del flujo de las causas, asignación de audiencias, distribución de los ingresos entre los jueces, notificaciones, etc.); c) Unidad de Sala (que se ocupa de la producción de los elementos necesarios para que se realicen las diversas audiencias); d) Atención de Público; y e) Unidad de Apoyo a Testigos y Peritos (en los tribunales orales). Cada una de estas unidades cuenta con un jefe de unidad. Algunos de estos jefes de unidad son abogados, otros provienen del área de la ingeniería y la administración. Los funcionarios administrativos son designados por el comité de jueces, a propuesta del administrador del tribunal.

En el diseño original del modelo, el administrador del tribunal –junto con su personal– debía asumir una fuerte conducción en la gestión de las causas y de los recursos del juzgado, incluyendo el escaso recurso humano que constituyen los jueces. En otras palabras, tanto la administración presupuestaria y el abastecimiento del tribunal como la organización del tiempo que los jueces dedican a ver audiencias o juicios debían estar fuerte-

mente depositadas en esta administración profesional. Salvo el juez presidente, desde este punto de vista, los demás jueces no deben considerarse superiores jerárquicos del administrador del tribunal, quien, al contrario, debe gestionar los recursos del tribunal con criterios de eficiencia y aun contra los fuertes incentivos que los jueces pudieran tener –como ocurre en toda organización– para realizar agendas menos eficientes. Si uno se toma en serio la idea de profesionalizar la administración de los tribunales, la autoridad e independencia de los jueces debe comenzar al momento en que toman asiento en la sala en que conocen las audiencias. Pero en cuanto a cómo gestionar el trabajo del tribunal, la autoridad debería recaer más bien en el administrador profesional y en el juez presidente. Esta fue, al menos, la idea que se tenía en mente al momento de legislar.

En lo que sigue de esta sección, salvo que hagamos expresa mención a los tribunales de juicio oral, nos referiremos más bien a la experiencia de los juzgados de garantía, pues son ellos los que están actualmente absorbiendo fuertes flujos de causas y en los que, en consecuencia, los temas de gestión aparecen realmente imprescindibles. En el caso de los tribunales de juicio oral, la escasez de juicios más bien relega de momento los temas de gestión a un segundo plano²⁰.

La Evaluación 2001 detectaba que, en la práctica, el esfuerzo de profesionalización de la administración de los tribunales era probablemente el área de menor avance en la reforma, y que el modelo descrito no se estaba instalando en la realidad. La evaluación detectaba que los jueces tenían muy importantes dificultades para abandonar su involucramiento en labores de gestión y administración del tribunal y que, en la práctica, los administradores se veían absorbidos por la lógica judicial y por la autoridad de los jueces. Por una parte, dicha lógica tendía a reproducir formalidades y ritos judiciales que muchas veces resultaban ser formas ineficientes de realizar el trabajo. Por otra, el no sometimiento de los jueces a una administración profesional resultaba en modos de organización del trabajo que no respondía necesariamente a criterios de eficiencia sino que respondía muchas veces a los intereses más bien corporativos de esos mismos jueces. Esto, unido a un muy precario espacio para gestionar el presupuesto anual por parte del administrador –pues no pueden decidir sobre gastos de inversión sino solo sobre gastos operativos y aun estos con restricciones– generaba un escenario en que los administradores de tribunales estaban siendo reducidos a poco más que un asistente calificado de los jueces.

A su turno –y muy vinculado con este primer problema– la ausencia de conciencia de que la administración de tribunales es una cuestión técnica y que los jueces son también un recurso a administrar, generaba también ausencia de diseños más sofisticados para gestionar el flujo de audiencias del tribunal y para organizar su realización. Esto, unido a una instrucción desafortunada de la Corte Suprema para que los tribunales radicarán las causas en el primer juez que las conociera, generó un modelo de distribución de causas y organización del trabajo más bien lineal, cercano al del antiguo sistema: cada juez a cargo de una cartera de causas, respecto de las cuales debe conocer –él y solo él– todas las gestiones y

²⁰ Cabe señalar que nuestras visitas e investigación se focalizó en los tribunales de ciudades más grandes y no en juzgados de garantía con uno o dos jueces o juzgados mixtos. Dichos tribunales enfrentan problemas distintos de gestión que los que analizamos en esta sección.

audiencias que se produzcan, sin poder aprovechar a cabalidad modelos de flujos, economías de escala en la acumulación de audiencias de un mismo tipo en ciertos jueces, organización de turnos por tipo de audiencias, etc.

Durante este último año esta situación ha experimentado cierta evolución en algunos tribunales, de manera que también aquí se ha abierto el abanico de experiencias; el sistema exhibe una multiplicidad de prácticas variables de tribunal en tribunal, desde aquellas que se mantienen tal cual se describía recién, hasta experiencias de juzgados que han ido acercándose más a la profesionalización y a modelos más sofisticados de organización del trabajo y del flujo de audiencias. Lo que parece crecientemente más claro en los tribunales, sin embargo, es que la mera asignación de causas a un juez no es un modelo de organización del trabajo que baste para hacerse cargo de las inmensas necesidades de gestión del flujo de audiencias, especialmente en los tribunales más grandes, y que se requiere más sofisticación al diseñar los modelos de distribución y organización del trabajo. Un juez ilustra el punto:

...nosotros hemos tenido un problema de cabeza administrativa y eso significó hace un tiempo que tomáramos soluciones de lo que se llama 'de cartera', donde cada juez tuviera sus causas y tuviera un equipo de trabajo junto a él, y eso con el simple objetivo de controlar el tema de las causas. Y eso fue una solución parche, que en su tiempo fue una solución pero ahora ha aumentado el número de causas y nos ha traído más problemas que soluciones (...) Entonces los mismos funcionarios comenzaron a reclamar, a crear formatos de resoluciones y crear flujos de trabajo más eficientes; que cierta gente se dedique a hacer cierto tipo de resoluciones o a hacer oficios o notificaciones y estandarizar los procesos de trabajo, no separarlos.

No obstante, la evolución en esta área es más bien tímida, altamente dependiente de la disposición personal de los jueces hacia la innovación y de la relación personal que establezca el juez presidente con el administrador. Con todo, muy pocas experiencias dentro del sistema de tribunales se acercan todavía al modelo de gestión profesional como el que consignaba el diseño que estaba tras el establecimiento del administrador profesional de la reforma.

En las mejores experiencias, hay tribunales en que los jueces han prescindido casi completamente de involucrarse en las cuestiones más propiamente administrativas –como el manejo del personal y la organización de la burocracia– y dejan al aparato administrativo organizar la agenda de audiencias del tribunal. Estos casos suelen estar fuertemente condicionados por buenas relaciones personales entre los jueces –de manera que en las rivalidades entre ellos no se disputen los espacios de poder en el área administrativa, como ocurre en otros tribunales– y, además, por buenas relaciones personales entre los jueces y el administrador. Estos casos, sin embargo, son más bien pocos y, en general, lo que se observa es una situación más o menos similar que la que se detectaba en la Evaluación 2001 respecto del administrador. Un juez presidente, al respecto:

Yo creo que uno de los peores problemas en esto, y que se produce en todos lados, es la falta de conciencia de la función de cada uno en el modelo; y ciertos mitos acerca de cómo la gente de administración no maneja temas jurídicos. El gran mito es 'pero si no sabe nada de esto, no sabe nada de cómo se hace justicia' (...) Yo hice esfuerzos sobrehumanos por tratar de evitar pasarme al otro lado y desde la primera conversa-

ción con la administradora se lo hice muy presente. Yo le dije ‘este es un juego mutuo, porque yo tengo costumbres, repito rutinas...’ entonces le pedí que me dijera cuándo me estaba pasando de la raya, y nos resultó muy bien...

A la par –y todavía dentro de las mejores experiencias que exhibe el sistema– en varios tribunales están comenzando a aparecer modelos más sofisticados de organización del flujo de audiencias, a través de la acumulación de las mismas por tipo y, en las experiencias más interesantes, la coordinación con el Ministerio Público y la Defensoría para ver audiencias en serie, haciendo que un solo juez, un fiscal y un defensor se hagan cargo de toda una porción de causas sin importar de qué juez, fiscal o defensor ellas sean. Estas experiencias buscan todas optimizar la utilización del tiempo y del recurso humano, en un escenario –el de audiencias orales– que impone dificultades estructurales para la organización del trabajo manifestadas de manera importante en la presencia de grandes porciones de tiempos muertos para todos los intervinientes. Un administrador comentando esto:

...qué pasaba acá: algunos decíamos media hora una formalización (de la investigación), pero si no venía el imputado se paraba la audiencia, se daba por iniciada, ‘no vino el imputado magistrado’, ‘ah, ya, entonces orden de detención’, dos minutos, tres minutos, se devolvía a su despacho a empezar a trabajar en una sentencia; 20 minutos después, ‘está lista la sala para otra audiencia, magistrado’; se levantaba, iba para allá, 10 minutos de audiencia, se devolvía, 15 minutos más para avanzar en la sentencia y de vuelta a otra audiencia (...) entonces era improductivo, por la capacidad ociosa que tenía esa sala con todos esos tiempos muertos, así como era improductivo que te estén interrumpiendo cada 15 minutos cuando redactas una sentencia (...) Entonces empezamos a tirar por bloques una cantidad determinada de audiencias (...) El juez no se mueve del asiento y le van pasando las audiencias y las va despachando; le pedimos a la fiscalía que no radique sus causas, de manera que sea un solo fiscal el que venga por sala, y a la Defensoría que venga un solo defensor por sala, entonces van resolviendo todas estas audiencias que son triviales y las sacan todas en un solo bloque, de manera continuada...

Un juez, comentando sobre esta evolución:

...ha habido una mejora porque, obviamente, mientras más hemos ido avanzando en el conocimiento y en el manejo de la reforma, se van solucionando prácticas equivocadas, erróneas, que demoran la tramitación (...) Por ejemplo, hemos ideado el sistema de agrupar audiencias citando a toda la gente a las 8:30 y son audiencias que no requieren mayor complejidad, como son los sobreseimientos definitivos, audiencias de no perseverar, alguna formalización, acuerdos reparatorios (...) y vamos haciéndolo a medida de que los intervinientes están presentes, y así terminamos 8 ó 10 causas rápidamente, y antes eso significaba 8 ó 10 audiencias, con 8 ó 10 fiscales, 8 ó 10 defensores (...) Yo creo que a raíz de esta agrupación de audiencias hemos logrado resolver las cosas de forma más concreta y más ágil.

En el común de las experiencias, sin embargo, lo que se ve en general es un avance paulatino pero todavía insuficiente en entregar al administrador las cuestiones más claramente administrativas –manejo de personal y organización del trabajo administrativo– y en cambio dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

En cuanto al manejo del personal y la organización del trabajo administrativo, los jueces parecen haber ido descubriendo crecientemente los beneficios de liberarse de los quehaceres en esta área, aunque el componente cultural que involucra a los jueces en las cuestiones administrativas es todavía muy poderoso. Así, por ejemplo, cuando los jueces se dedican a revisar las carpetas de las causas agendadas para el día siguiente, verificando si se notificó a todas las personas que debía notificarse, o cuando las peticiones de audiencias son solicitadas en escritos dirigidos al juez, que este revisa y luego deriva a la persona que debe agendar la audiencia respectiva: ambas cosas son estrictamente administrativas y no hay ninguna razón para que el juez esté involucrado en ellas. Nada de eso es jurisdiccional y destinar tiempo-juez a dichas labores resulta en una ineficiente utilización del recurso judicial. Un juez ilustrando el punto:

Lo que pretendemos hacer es que haya funcionarios proveedores; por ejemplo, ayer llegaron 50 peticiones de audiencia, hay que hacer 50 resoluciones que en realidad no dependen de los jueces, ni siquiera es una decisión de los jueces saber cuándo se va a citar a una audiencia, es una decisión administrativa; entonces eso se maneja por la persona que agenda; administrativamente se fija la fecha de la audiencia y administrativamente tiene que haber un funcionario que haga la resolución que diga la audiencia se va a hacer en tal fecha y punto. Y la tomará el juez que haya en ese momento...

A su turno, problemas importantes parecen venir también de un diseño de los perfiles de cargo y de organización de los funcionarios que, a dos años de iniciada la reforma, debiera entrar a revisarse, pues tanto jueces como administradores acusan falencias. Por su parte, tanto los jueces como los administradores de tribunal hacen ver una cierta rigidez en la utilización del recurso humano tanto de la ley como de las autoridades judiciales (Corporación Administrativa del Poder Judicial y Cortes de Apelaciones) que complica también la administración del personal y la organización del trabajo administrativo. Por último, el trabajo administrativo está en una parte muy importante sofocado por la imposición de rutinas de trabajo y formalidades que corresponden más bien a la cultura de trabajo del sistema antiguo y que no resultan en absoluto necesarias para la labor judicial en el sistema nuevo, tal como se describe en las secciones siguientes (en general, la reedición de un cierto expediente en el tribunal, la confección de registros en general innecesarios, la confección de libros de control para las Cortes que no tienen mayor utilidad, etc.).

Este problema de diseño abarca también al modelo mismo que se concibió para dirigir al tribunal: el triángulo administrador-juez presidente-comité de jueces no ha funcionado realmente. En parte, por el componente cultural que llama a los jueces –y a cada uno de ellos dentro del tribunal– a involucrarse en cuestiones administrativas y comportarse como superior jerárquico de los funcionarios; en parte, porque el diseño legal quedó finalmente muy ambiguo, con una muy deficiente delimitación de las funciones y facultades de cada uno de estos entes.

El comité de jueces es probablemente el mayor fracaso de este diseño administrativo. La Evaluación 2001 detectaba que a través de él se generaba una especie de gobierno colegiado dentro del tribunal, frecuentemente orientado más bien a la protección de los intereses corporativos de los jueces que a la optimización de la gestión del tribunal, en donde el juez presidente y el administrador parecían más bien mandatarios al servicio de la ejecución de esos intereses colectivos. Esto generó no pocos conflictos dentro de los tribunales y, en

definitiva, un desmejoramiento de las condiciones para una mejor gestión. Un administrador de juzgado de garantía:

...creo que el vínculo de subordinación en cierta medida no es tanto con el juez presidente, sino con el comité de jueces. Aquí generalmente el juez presidente es un traspasador de decisiones adoptadas en forma colegiada y que generalmente uno no tiene siquiera la posibilidad de participar; yo no participo en los comités de jueces ni tampoco me interesa participar; sin embargo no sé qué juez argumentó qué, para poder decir dónde está el error y por qué se está haciendo de una determinada manera. Creo que el comité de jueces no debiera tener participación en la administración del tribunal...

Y más adelante, a propósito de cómo el comité de jueces se ha vuelto un órgano más bien representativo de intereses corporativos de los jueces:

(Abrir otra) sala de audiencias es una demanda de ellos (de los jueces), porque yo no creo que sería un óptimo; mira la agenda, aquí no hacemos audiencias en las tardes. Tú lo viste ahí, estaban desocupadas las salas a las once de la mañana. Se pueden hacer más audiencias, claro que se puede, pero a ellos (a los jueces) les acomoda más tener a cada uno su sala, para poder fijar la audiencia para cuando ellos quieran, a la hora que quieran. Si comenzamos a tener más audiencias, ningún problema, comenzamos a tener audiencias a las 8:30 de la mañana. Pero a ellos (a los jueces) no les gusta. Ahora, si a mí me dicen 'queremos que se abra otra sala', a mí ya no me queda ninguna posibilidad de seguir porfiando de no abrirla, es una orden, porque después viene el período de evaluaciones y eso siempre es coercitivo...

Y en este mismo sentido, otro administrador:

...lo segundo es el tema protocolar, que es muy fuerte también; (a los jueces) les gusta siempre tener la última palabra respecto de lo que pasa en el tribunal, independiente de la materia que sea; entonces tienen una cultura muy fuerte de estar manejando a la gente de acuerdo a su perspectiva, su visión (...) Por ejemplo, la cantidad de audiencias; uno diría démosle un uso eficiente a una sala y evitemos capacidad ociosa, pero (los jueces) generalmente tienden a privilegiar sus condiciones de trabajo más que el recurso o el mismo uso del personal. Muchos (funcionarios) se arrancan a las seis de la tarde, que es la hora de salida, porque a algunos (jueces) les gusta trabajar hasta más tarde y eso hace que todos (los funcionarios) tengan que quedarse hasta más tarde (...) Y los funcionarios perciben que los jueces son los que mandan en el tribunal (...) sobre todo la gente que viene del Poder Judicial antiguo, que tiende a desconocer al administrador y a relacionarse directamente con el juez...

Esta visión no pertenece solo a los administradores, sino que es compartida por muchos jueces. Un juez al respecto:

(los jueces) se involucran mucho, en términos de que se llega a entorpecer el trabajo (administrativo), por ejemplo, dando órdenes particulares para acomodar la situación al caso particular. Desde el principio he pensado que el único trabajo que es mío, mío, mío, es el que yo hago en la audiencia, todo lo demás es administrativo, todo lo demás es común.

Y en este mismo sentido, otro juez:

Las audiencias se acordó que se agendaran de lunes a viernes porque eso acomoda, se organizó el tribunal en turnos, porque tenemos que considerar que aquí la gente también tiene que trabajar sábado y domingo (...) entonces tenemos organizado y viene un magistrado y dice “no, yo quiero hacer audiencias el sábado porque tengo que pedir tres días de permiso”.

En la actualidad el comité de jueces parece haber ido disminuyendo su protagonismo y muchos tribunales están crecientemente prescindiendo de él. En muchos juzgados pasó de ser un órgano que se reunía periódica y frecuentemente –incluso de manera autoconvocada– a reuniones más bien esporádicas, en un contexto en que los jueces le atribuyen cada vez menos importancia. Un juez al respecto:

...el comité de jueces tiene un rol muy apartado de esto (organización del trabajo administrativo). Tenemos reuniones en forma muy esporádica y ya se eliminó un acuerdo que tuvimos el año pasado de tener reuniones todos los lunes. Ahora no, en forma esporádica si hay algún tema urgente que el juez presidente califique de tal y nos reúne. Pero le hemos entregado plenas facultades al juez presidente para que él se entienda con el administrador y ellos vean la parte administrativa y después nos comunican.

Otro juez en este mismo sentido:

...ha sido un proceso en que efectivamente los jueces tenían la idea del pleno del comité de jueces (...) Hay que darle mayores facultades al juez presidente y al administrador, y el administrador que ejecute y el juez presidente es quien decide y el comité no tiene por qué meterse para nada. El juez ni siquiera debe meterse cuando las cosas anden mal, si las cosas andan mal, bueno, habrá que resolver el tema disciplinario, administrativo; todo lo demás se soluciona por otra vía, pero no por la vía de meterse en la parte administrativa.

Esta retirada espontánea del comité de jueces pone de manifiesto el conflicto entre intereses corporativos de los jueces y mejor gestión del tribunal, del cual los magistrados han ido crecientemente tomando conciencia a medida que el tiempo avanza. Un juez en este sentido:

...nos estamos reuniendo (en el comité) solo para casos puntuales. Cuando sea en Santiago o en Valparaíso tienen que dejar que el administrador administre (...) de partida nosotros tenemos que dejar que nos administren los tiempos, eso es básico, y tenemos que renunciar a muchas de las cosas que estábamos acostumbrados cuando éramos jueces unipersonales.

Por su parte, el rol del juez presidente tampoco ha estado claro. En la medida en que es un cargo elegido por el comité de jueces, ha sido percibido más bien como un mandatario de estos en lugar de un juez con capacidad de imponer una organización de lo jurisdiccional con arreglo a criterios de eficiencia. La ley es también aguada en conferir al juez presidente dicho poder.

Por último, la Evaluación 2001 detectaba una serie de problemas en torno a la figura del administrador y su relación con el tribunal, que en su conjunto hacían de este una figura

muy debilitada, supeditado a los jueces –y a todos ellos– y absorbido por la cultura laboral de estos. Lo anterior, sumado también a una muy restringida capacidad de realmente gestionar el presupuesto del tribunal y de manejar el personal –lo primero por las limitaciones que impone la centralización de la administración en la Corporación Administrativa del Poder Judicial y lo segundo por la tradicional cultura de inamovilidad del Poder Judicial. Al respecto, un juez:

...nos hemos encontrado con algunos temas culturales también fuertes en el aspecto administrativo. Por ejemplo, la cultura de la inamovilidad en el Poder Judicial, inamovilidad en el sentido de que los funcionarios solamente salen cuando cometen delitos y no cuando son ineficientes o no sirven o no se acostumbran al sistema, sino que tienen que haber cometido un delito (...) Y lo otro es que no hay flexibilidad y nos hemos encontrado en general con que dentro de todas las políticas administrativas no hay cultura para crear flexibilidad en el movimiento del recurso humano, incluso en recursos materiales ha habido pocos cambios culturales respecto de esto, sensibilidad en la administración para entregarle facultades a los administradores (...) La política es arreglárselas con lo que usted tiene y la ley es la ley, y aun cuando la ley ha dicho que hay posibilidad de moverse, no se mueve nada.

Y en este mismo sentido, un administrador de tribunal:

Tus capacidades de gestionar eficientemente deben pasar muy importantemente por tu capacidad para contratar o despedir personal, o reasignar o conseguir más personal. Entonces, en la medida en que no puedes controlar eso mucho, no tienes la posibilidad de abrir o cerrar una nueva sala, redestinar gente a otras labores (...) Cuando el código dice que uno está para optimizar la gestión, en realidad te quedan muy pocas atribuciones para poder gestionar. Por ejemplo, cuál es el respeto que te pueden tener los funcionario, respeto que te debes ganar exclusivamente en base a los conocimientos que tú puedas demostrar, porque en cuanto a lo que es atribuciones o poder dentro del tribunal al final difícilmente les puedes demostrar que también tienes herramientas coercitivas, porque no las tienes (...) Para despedir a alguien hay que hacer un sumario que determine que hubo falta grave, y ahí ellos se van después de apelación al comité de jueces (...) tú ni siquiera puedes decir 'mire, he notado que su comportamiento, o que ha estado lento en sus labores porque tiene todo esto atrasado, póngase las pilas' y si después de dos o tres conversaciones el tipo no te hace caso, tú no puedes ni siquiera decirle que su desempeño va a ser reflejado en las calificaciones, cuando en verdad tú tampoco los calificas; tú los puedes calificar de una manera, pero si los jueces tienen una percepción distinta, lo califican de manera distinta y tu calificación no vale nada, esa es la verdad...

No obstante, la deficiencia más importante de la actual situación de los administradores –y la más grave desde el punto de vista del objetivo de profesionalizar la gestión de los tribunales– está radicada en su falta de poder para controlar la agenda del tribunal (y con ello la utilización del recurso-juez). Esta es sin duda el área donde se expresa con mayor intensidad la contraposición entre la mejor gestión del tribunal y los intereses corporativos de los jueces. Esto se ha traducido en que, hasta recientemente (en muchos de los tribunales), cada juez estaba llevando su propia agenda, tal como describe un magistrado: “...cada juez tiene su agenda; digamos, no hay una agenda; y luego, claro, eso se transforma como una

agenda del tribunal, pero en el fondo, como están radicadas, no hay agenda...". En el último tiempo, sin embargo, varios tribunales están haciendo esfuerzos por moverse hacia una agenda común del tribunal y le han dado diversos grados de libertad a sus respectivos administradores para controlar dicha agenda. Sin embargo, la mejor gestión de los tribunales no puede depender de la capacidad personal o de la buena voluntad de los jueces que lo integran. Un administrador refiriéndose a la precariedad de la situación de los administradores dentro del tribunal:

El otro tema es cómo nos reportamos nosotros los administradores. Quién ve, pero de verdad, si yo hago bien o mal mi trabajo. Quién lo ve, el juez presidente; si lo he hecho bien y él ve que lo he hecho bien y es un juez al que le gusta la cosa administrativa, va a valorar lo bien que funciona el tribunal. Pero si está abocado a sus cosas y es un juez al que se le ha dado el gusto en todo lo que ha pedido y están todos trabajando de acuerdo con lo que ha definido el comité de jueces y tú no estás de acuerdo con ellos, te van a poner cualquier calificación nomás. Entonces ¿con qué criterio te están mirando si tú estás bien o estás mal? (...) o sea, yo me comprometo a cumplir ciertos parámetros de tramitación de causas y en tiempo ¿y si el tribunal lo hace, eso significa que yo voy a tener una calificación siete? ¿O la calificación siete depende de cómo esté con los jueces? Sobre todo si quiero imponer criterios de gestión que están en contra de los intereses corporativos de los jueces, olvídате, estoy perdido con ese criterio...

A lo anterior debe todavía agregarse una cierta falencia en considerar los modelos de gestión como modelos dinámicos, en permanente revisión y flexibles a las necesidades de los diversos tribunales y los diversos momentos. Un juez, en este sentido:

...se producen dos perversiones; o estos puentes son tan fuertes que los actores jurídicos se pasan hacia lo administrativo y ahogan a los actores de la administración, o de alguna manera sucede ese fenómeno que te digo de "este es nuestro modelo de gestión, así lo enseñaron y esto es lo que hay que conservar", o sea una cosa muy conservadora, sin la idea de que esto tiene que ser un modelo flexible, capaz de reaccionar frente a las necesidades; eso yo lo noto complicado, hay mucha respuesta (por parte de los administradores) de 'pero si esto tiene que funcionar de esta manera' (...) La razón por la cual no se puso en la ley modelos de gestión específicos fue precisamente para favorecer la flexibilidad, el volver atrás, el revisar rutinas. Pero como te digo, hay una cosa muy conservadora en todo esto...

En este panorama más bien heterogéneo se percibe la total ausencia de seguimiento del modelo de gestión y la falta de flexibilidad para revisar sus virtudes y defectos e ir corrigiendo su funcionamiento, tal como han ido haciendo las demás instituciones, o incluso los mismos jueces en el área jurisdiccional. Un juez sobre esto:

...antes de comenzar la reforma, en el año 2000, se inició este esquema o estructura organizacional de los tribunales grandes, medianos y pequeños, cosa que se hizo antes de iniciar la reforma y sin saber a lo que veníamos; ya llevamos dos años y yo no he visto atisbos de la intención siquiera de empezar a analizar o estudiar el cambio de este esquema organizacional.

Otro juez en este mismo sentido:

...yo creo que ahí ha faltado un liderazgo en la cosa principal. Es la función que yo habría esperado de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y que en última instancia fue lo que se pensó para ellos, que era generar estas políticas generales de administración, yo eso lo he notado bien ausente y en general los administradores se retroalimentan entre ellos, digamos de 'cómo lo haces tú' más que un papel de liderazgo de la Corporación.

Aunque la Corporación Administrativa del Poder Judicial pareciera ser la entidad natural para hacerse cargo de este trabajo de seguimiento y corrección, la Corporación misma es más bien objeto de esta reforma en la parte que toca a la administración de los tribunales, y su falta de experiencia en la gestión de modelos acusatorios así como su estructura interna dominada por la Corte Suprema y la antigua cultura hacen que sea esperable de ella un proceso de aprendizaje más que de seguimiento y liderazgo. En palabras de un juez:

...la CAPJ hoy está en peor pie, sabe menos que lo que han aprendido los administradores, porque la Corporación se queda con su rutina de toda la vida sin comprender las nuevas, no las puede comprender porque no tiene la posibilidad de meterse a fondo.

En este mismo sentido, otro juez:

La característica principal (de la Corporación Administrativa) ha sido la ausencia. Ellos no entienden ni pueden hacerse cargo de esto. Yo creo que en el fondo hay un choque de estructura organizacional dentro de la Corporación Administrativa que choca con la estructura de los nuevos tribunales. En general la estructura de la Corporación Administrativa gira en torno al consejo, ellos se deben al consejo superior de la Corporación Administrativa y en base a eso estructuran todo su trabajo y su personal. En cambio, ellos no están al servicio de los tribunales, yo diría que ahí hay un tema cultural importante, de quién es su cliente; y eso ha costado, porque para nosotros la solución es entregarle más facultades a los tribunales en disposición de recursos humanos y materiales, y que la Corporación ejerza funciones de contraloría contable...

A la falta de experiencia de la Corporación Administrativa debe sumarse el hecho que esta institución no ha sido potenciada adecuadamente en el proceso de implementación de la reforma, lo que también explica las dificultades descritas. En nuestra opinión esta es una de aquellas (varias) áreas en que el Ministerio de Justicia debió haber estado presente –y no estuvo– ofreciendo a los tribunales la experiencia acumulada en estas materias, haciendo un seguimiento intenso y coordinando tanto a los administradores como al conjunto de las instituciones para la optimización de las prácticas administrativas. El MINJU encargó la elaboración de un proyecto de ley que busca hacerse cargo de este tema y que, en líneas generales, fortalece las facultades del administrador para imponerse sobre el personal y para organizar la agenda diaria del tribunal, disminuye ostensiblemente el rol del comité de jueces hasta privarlo de toda injerencia en la administración cotidiana del tribunal y hace del juez presidente un juez coordinador entre el administrador y el resto de los jueces. El proyecto en cuestión fue entregado en octubre de 2002 y hasta la fecha de redacción de este informe –marzo de 2003– no había sido ingresado al Congreso Nacional.

1.2 Organización del trabajo

Una avance importante que se ha generado en el último año ha sido la consolidación de sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas generan. El sistema de flujos ofrece mucho mejores posibilidades para aprovechar el trabajo en equipo y obtener “economías de escala” en el trabajo administrativo, a la vez que suprime el riesgo de delegación de funciones jurisdiccionales. Varios tribunales han hecho avances peligrosos hacia una organización del tipo “cartera”. Aunque dicho modelo parece estar en retirada y todos los tribunales observados se están moviendo en este momento hacia algún tipo de organización por flujos, se trata de un tema de primera importancia en torno a la organización del trabajo y no debe ser descuidado, pues la tendencia de los jueces en ese sentido es todavía muy poderosa. Un administrador en este sentido: “*(Los jueces) propenden generalmente a tener o manejar determinados funcionarios para que les vayan llevando sus causas, como ayudante. Es una propensión bastante fuerte, incluso en su momento me lo plantearon respecto de los encargados de acta...*”. Este tema hace además patente cuánto los administradores han perdido la batalla por el control de la organización del trabajo dentro de los tribunales, pues el sistema de cartera no es más que la reproducción de la lógica organizacional de los tribunales antiguos.

Todos los tribunales organizan la distribución de las causas entre los jueces en torno a un sistema de turnos. Los turnos en rigor no han sido establecidos como una modalidad de distribución del trabajo, sino más bien para responder a la necesidad de que haya un juez de garantía disponible las veinticuatro horas; no obstante, la regla general es que las causas se radican en el juez que conoce la causa por primera vez durante el turno, generalmente a través del control de detención, la formalización de la investigación o la autorización de diligencias de investigación. Como ya se ha mencionado, esta regla de radicación fue impuesta por una instrucción general de la Corte Suprema y resulta altamente disfuncional a la mejor gestión del flujo de causas y a la utilización eficiente del recurso-juez. Los turnos duran por lo general una semana y, en el común de los tribunales, el juez que está de turno solo recibe causas nuevas por esta vía. Las causas que ingresan al tribunal por fuera del turno – por ejemplo una querrela o formalizaciones de la investigación del fiscal sin detenido– lo hacen a través del sistema de distribución normal, en donde generalmente el computador asigna dichas causas consecutivamente a cada uno de los jueces que no están de turno. En algunos tribunales dicho sistema discrimina por “peso” del caso –de manera que a cada juez le toquen similares proporciones de casos más complejos y más sencillos–; otros juzgados distribuyen de manera estrictamente aleatoria y dejan que la carga de trabajo entre los jueces se compense a lo largo del tiempo, cuestión que parece en efecto ocurrir. En algunos tribunales han organizado que al juez de turno no se le agenden otras audiencias de sus causas antiguas dicha semana; en otros el juez de turno conoce tanto las audiencias del turno como las de sus casos antiguos. Varios juzgados han reducido además la carga de causas del juez presidente, dado el trabajo adicional que este debe cumplir en la dirección del tribunal.

1.3 Organización de las audiencias

Probablemente uno de los logros más evidentes de la implementación ha sido la efectiva instalación de un proceso por audiencias. Sin perjuicio de la todavía fuerte presencia de

una cierta cultura de 'expediente' y de cantidades todavía muy altas de trabajo 'de despacho' por parte de los jueces, lo cierto es que en Chile se ha logrado instalar un proceso por audiencias orales, públicas y contradictorias en las decisiones más fundamentales del proceso: toda detención de una persona es discutida en audiencia dentro de las 24 horas después de producida; del mismo modo es debatida toda petición de medida cautelar por parte del Ministerio Público, incluida la prisión preventiva; así también el Ministerio Público comunica a todo imputado el hecho de estar realizando una investigación en su contra, con oportunidad para el defensor de solicitar aclaraciones que le permitan preparar una defensa efectiva o discutir la limitación temporal de los plazos de investigación; de esta forma también se debate la prueba que se va a llevar al juicio en la audiencia de preparación y, desde luego, del mismo modo se produce la prueba y se juzga tanto juicios orales como en procedimientos abreviados y simplificados. Esta modalidad oral y contradictoria opera incluso para muchas peticiones y decisiones secundarias a lo largo del proceso.

La Evaluación 2001 detectaba problemas en la organización de las audiencias, algunos de los cuales se han ido solucionando.

En primer lugar, dicha evaluación detectaba que prácticamente la única fuente de fracaso de audiencias era la no concurrencia de las personas que debían comparecer, lo que frecuentemente estaba vinculado a problemas en la notificación de dichas personas. En algunos tribunales se estimaba hasta en un 30% las audiencias que fracasaban por esta causa. La notificación sigue en la actualidad siendo un tema importante en términos de los esfuerzos que demanda del tribunal. No apareció en nuestras entrevistas que estuviera fracasando un número relevante de audiencias debido a ella, pero unánimemente en todos los juzgados se hacía notar que este resultado solo se obtenía a costa de esfuerzos muy altos, tanto en personal como económicos. Los tribunales han desplegado un enorme esfuerzo por notificar eficazmente –en general a través de un funcionario dedicado exclusivamente a esta tarea aunque este no está contemplado en la planta de personal de los juzgados de garantía– y más bien el problema que se acusa es que el esfuerzo y los costos de esta actividad para los tribunales pareciera representar un problema del que hay que hacerse cargo. Un juez al respecto:

El único fracaso posible (de la realización de la audiencia) es que no vayan las partes, y se produce menos de lo esperable en un nivel de congestión como el de (este tribunal); ahora, eso significa que un funcionario del tribunal vive para notificar (...) La audiencia tiene mucha convocatoria, (la gente) va a audiencias donde no han sido notificados, que se enteraron porque el cabo fue, era por notificación personal, y le dijo a la vecina que se acercara al tribunal. Nosotros siempre dejamos recado porque nos ahorra una futura notificación. Entonces muchas veces la persona va y la aprovechamos de notificar.

Y en relación a los costos de esta notificación, un juez de otra jurisdicción:

Tenemos un funcionario que sale (a notificar), pero ese funcionario también está colapsado; realiza diez notificaciones diarias y gastamos aproximadamente \$500.000 quincenales en taxi de ese funcionario...

En la definición de perfiles de cargo de los nuevos tribunales no se contempló un funcionario que se encargara de notificar, por lo que la dedicación exclusiva de estos funcionarios a esta tarea implica restar un administrativo de la planta del tribunal. El tema de las notifica-

ciones llama la atención en casi todos los tribunales; todos los juzgados que han asignado un funcionario a esta tarea acusan que está sobrepasado con esta función, amén del gasto económico que significa. La asignación de este funcionario ha disminuido pero no evitado recurrir a Carabineros para realizar también notificaciones. Un juez al respecto: “*Estamos colapsando a Carabineros, nuevamente; la mayoría de las notificaciones se hace por el artículo 24 y notificamos todo principalmente por Carabineros...*”. En este contexto, resulta, sin embargo, elogiable que las audiencias se realicen en su inmensa mayoría, pues el fracaso de las audiencias representaría un fracaso de la implementación. Ello ha requerido una determinación valiosa por parte de los tribunales de que las audiencias sean hechas a toda costa, lo que ha implicado esfuerzos administrativos (destinar funcionarios exclusivos, confirmar por teléfono antes de la audiencia, etc.) hasta soluciones normativas ingenieras desde la interpretación judicial. Un juez en este sentido:

Esto (las dificultades de notificación) no se refleja en fracasos de audiencias porque aquí la administración de causas se preocupa mucho de ver dos o tres días antes si fueron notificados los intervinientes (...) Lo que sucede sí es que las notificaciones que uno le pide hacer a Carabineros muchas veces no están devueltas para la fecha de la audiencia, pero eso también se soluciona porque se ha entendido que es flexible y uno dice ‘bueno, llamemos al funcionario encargado de diligenciar esta notificación en Carabineros y él nos dice si fue notificado personalmente’, en cuyo caso se certifica y se deja constancia.

Con todo, empiezan a escucharse voces en los tribunales en el sentido de que esta no debiera ser una función judicial, sino de las partes. Las fórmulas aquí pueden ser varias y deben ser debatidas con amplitud de criterio, dado que en todas partes se releva los problemas y la carga de trabajo que implican las notificaciones; así, de una parte se observa que en el caso de los tribunales orales los recursos están más que sobrados para hacerse cargo de este tema eficientemente dada la escasa carga de trabajo que están teniendo y, de hecho, todo parece indicar que las notificaciones se están realizando de manera efectiva en dicha instancia; los problemas están más bien a nivel de juzgado de garantía, en donde efectivamente se observa una carga mucho mayor de trabajo pero, por otro lado, se observa que una parte importante de dicha carga está desviada en cosas que los funcionarios no deberían estar haciendo (como explicaremos más adelante); a su turno, parece también cierto que las partes están en mejores condiciones para asegurar a menor costo la comparecencia de los participantes del proceso: son los fiscales y defensores quienes tienen el más intenso interés en que los intervinientes concurren a la audiencia, son quienes tienen contacto cercano con ellos, sus números de teléfono, sus direcciones, los datos de sus conocidos y las relaciones de confianza necesarias para persuadirlos. Esto tal vez no sea cierto en todos los casos, pero sin duda las partes están en mejor posición para traer a las personas a la audiencia que los tribunales. Un juez en este sentido: “*...el tema de las notificaciones no debe ser responsabilidad del Poder Judicial, debe ser responsabilidad de las partes, a ellos debiera otorgárseles facultades para que puedan citar y notificar a personas*”.

En la parte positiva, en cambio, la Evaluación 2001 detectaba un uso extenso del correo electrónico, el fax y el teléfono en la comunicación entre el tribunal y los abogados y fiscales, situación que se ha consolidado completamente. Por su parte, en la mayoría de los tribunales las resoluciones pronunciadas en audiencia se entienden notificadas a las partes en el mismo acto de pronunciarlas, lo cual es un avance respecto de la situación del año 2001, en que muchos tribunales entendían que aun cuando la resolución era pronunciada

en audiencia con todos los intervinientes, ella todavía debía ser notificada formalmente para tener valor.

Otro tema relevante que detectaba la Evaluación 2001 decía relación con los atrasos en la realización de las audiencias. Estos atrasos se debían en parte a descoordinaciones gruesas en la organización de las audiencias –que llevaban por ejemplo a citar a un mismo fiscal o defensor a varias audiencias a la misma hora– y en parte también a defectos de litigación que hacían a fiscales y defensores alargar el debate sin que los jueces pudieran o supieran controlar la audiencia. Buena parte de estos problemas han disminuido ostensiblemente, o derechamente desaparecido. Aunque todavía se observan ciertos atrasos en la realización de audiencias, esto parece haber dejado de ser un problema de envergadura; los errores más gruesos han tendido a desaparecer y se observan pocos casos en que fiscales y defensores estén citados a varias audiencias a la misma hora. Aunque la calidad de la litigación tiene todavía mucho por mejorar, fiscales, defensores y jueces se notan más asentados en la argumentación en audiencia y en el manejo tanto de la nueva normativa como de su lógica, lo cual ha redundado en una disminución ostensible de los tiempos de audiencia. De un promedio de casi media hora por audiencia que registraba la Evaluación 2001, hoy tenemos experiencias de tribunales –por ejemplo el juzgado de Calama– que a mayo de 2002 ya estaba en promedios de 15 minutos (en un universo de 1.913 audiencias ese mes)²¹. Sin embargo, esta es una zona en la que hay todavía mucho que mejorar.

En lo que atañe a los jueces, lentamente han empezado a tomar el control de la audiencia, pero todavía muy tímidamente. Un juez al respecto:

Las audiencias todavía en ocasiones son más largas de lo que deberían, eso ocurre, y ¿qué hace uno ahí? Un rol pasivo, dejamos nomás que se explayen, hasta el momento no los hemos parado. Aunque cada vez se han ido perfeccionando, cada vez es menos el tiempo que ocupan en argumentar.

Sin embargo, el tema más importantes detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las causas decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias; básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez, y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el público de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente.

El último año, sin embargo, muchos tribunales han iniciado la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, consistente, *grosso modo*, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora; estos esfuerzos, sin embargo, son todavía tímidos e incipientes y es imprescindible que se avance en ellos para la implementación en las ciudades grandes. En los ejemplos más sofisticados se ha visto un inicio de coordinación con el Ministerio Público y la defensoría local en términos de que también un fiscal y un defensor se hagan cargo de todos los casos de su respectiva institución ante un mismo juez un mismo día, incluyendo las causas que “pertenecen” a otros fiscales o

²¹ Estadísticas Juzgado de Garantía de Calama, mayo de 2002, documento no publicado, en poder de los autores.

defensores. La dinámica de trabajo opera de la siguiente manera: si hay diez audiencias fijadas para una sala en una mañana determinada, esas diez audiencias son conocidas por un solo juez, aun cuando no se trate de causas radicadas en él; un solo fiscal a su turno viene preparado para hacerse cargo de esas diez audiencias, de las cuales unas pocas podrán ser de él, siendo las demás causas de otros fiscales que se la hicieron llegar de acuerdo con un plan de trabajo predeterminado; lo mismo ocurre con el defensor. Así, juez, fiscal y defensor despachan las diez causas una tras otra, sin interrupción ni recesos.

Pero como se dijo, estos métodos más sofisticados de organización del trabajo responden todavía a esfuerzos más bien aislados. En estos casos más sofisticados e innovadores, además, ha habido esfuerzos –todavía tímidos– para que los jueces realicen una audiencia tras otra sin pararse del estrado, y unas pocas jurisdicciones incluso han avanzado hacia que el juez conozca tanto audiencias de causas radicadas en él como de causas de otros jueces, según las necesidades de agenda que ese día tenga el tribunal. Para esto, la instrucción de radicación de la Corte Suprema representa un enorme problema, pues pone a los jueces en el dilema de tener que evadir una instrucción equivocada de su superior jerárquico para actuar responsablemente respecto de la buena gestión del tribunal. Un juez presidente refiriéndose a esto:

El tema de la radicación es muy problemático. Aquí somos (un número de jueces) y la mitad de ellos estamos sosteniendo que las causas son del tribunal, pero la otra mitad dice que hay un acuerdo de la Corte Suprema que dice que no, que las causas son mías y eso significa que mis causas nos las pueden tomar otros jueces y que yo no le puedo tomar la causa a otro juez cuando no está (...) da lo mismo que un solo juez tome todas las audiencias de un solo tipo y eso no se ha logrado...

Otro juez en este mismo sentido:

La Corte Suprema dijo que hay radicación, en el Código no hay, de acuerdo al Código no hay radicación (...) no debiera haber radicación, o sea, no es mi causa, porque tú siempre vas a resolver con lo que los intervinientes te proporcionan en la audiencia, así sea la quinta revisión de prisión preventiva te van a tener que dar siempre los mismos elementos y de acuerdo a eso vas a resolver; entonces ¿cuál es el drama de que no sea tu causa? La radicación impide administrar el tribunal, absolutamente...

Y otro juez:

(la radicación) rigidiza completamente el recurso de un juez y la disponibilidad (...) y eso hace que te pateen las audiencias para febrero, aunque tal vez haya un juez que tiene en diciembre varios días libres...

También otro juez:

Es que hay que hacerlo (radicar las causas) porque son instrucciones; si no, ¡imagínate! Este asunto que de repente somos seis jueces que estamos muy desocupados y un juez que está con montones de audiencias, y otros jueces que no tenemos nada y es porque las causas están radicadas (...) entonces, hay veces en que un juez se demoró y tiene un montón de gente esperando afuera; los otros jueces podríamos ayudarlo, pero no podemos...

En otras jurisdicciones, en cambio, los tribunales han hecho esfuerzos más simples y unilaterales consistentes en agrupar las audiencias por bloque o ver seguidas las audiencias de un mismo fiscal o defensor. Un juez explicando el sistema en su tribunal:

...diseñamos un sistema de organización de audiencias por peso. Hay bloques, entonces a las 9:00 de la mañana se fijan 8 audiencias y se fijan todas a las 9:00; son audiencias cortas, estamos hablando de formalizaciones, salidas alternativas, no perseverar, sobreseimientos. Duran (aproximadamente) entre seis y diez minutos (...) y es un sistema de audiencias por peso (de la causa), porque ya sabemos que a las nueve despachamos muy rápido y citamos a toda la gente a la misma hora y esto le ha resultado muy cómodo a los fiscales y defensores, porque antes poníamos a las nueve, a las diez, a las once, y las partes iban y venían, estaban locos. Pero ahora están todos citados a las nueve y van saliendo rapidito...

Con todo, resulta muy valioso el hecho de que este sea un tema que esté ganando fuerza en los tribunales y que se note una búsqueda por sofisticar la organización de las audiencias, de manera de combatir los tiempos muertos y maximizar el recurso humano y el uso del tiempo de todas las instituciones. Pero hasta el momento se trata de un esfuerzo localizado en ciertos tribunales y llevado adelante con cierta improvisación que en ocasiones acierta y en otras no, por lo que debería buscarse una metodología para sistematizar y traspasar las mejores prácticas.

En nuestra opinión, el sistema de que las causas se radiquen en los jueces y que estos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes, impensable en Santiago. En nuestra visión, resulta absolutamente imprescindible que se libere completamente el recurso-juez: la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema, los tribunales deben ofrecer un juez a las partes cuando estas necesiten jurisdicción y ese juez puede ser cualquiera del tribunal. La experiencia comparada muestra ampliamente que un juez entrenado puede obtener toda la información que requiere para resolver la cuestión que se presenta ante él de la propia audiencia, y que el conocimiento previo de la causa no es imprescindible. A su turno, en nuestra visión, los jueces deberían sentarse en el estrado y no volver a pararse en tanto hayan audiencias esperando; debieran ir las despachando en la medida en que ellas estén listas para proceder –que estén quienes deban estar y que estén listos para el debate– y tanto fiscales como defensores debieran desarrollar los mecanismos necesarios para que, en general, cada juez tenga frente a sí un solo equipo de fiscales y defensores –uno, dos, varios– que se hagan cargo de todo el paquete de causas que verá dicho tribunal en esa mañana, día, semana, mes o semestre. Estas son las líneas en términos gruesos, desde luego cada una de ellas está plagada de detalles, excepciones, matices y requerimientos organizacionales. Pero un modelo de organización de audiencias que prescindiera de estas características e insistiera en las que hasta ahora han dominado el modo en que los tribunales han operado la agenda tiene serios riesgos de colapsar en ciudades con mayor presión de causas, como Concepción, Valparaíso y Santiago.

1.4 “Despacho”

Los jueces en los nuevos tribunales distribuyen su dedicación laboral en parte conduciendo audiencias y en parte resolviendo cuestiones en sus propias oficinas, fuera de audiencia.

Este trabajo de despacho abarca tanto peticiones que las partes hacen por escrito (por ejemplo aprobaciones de principios de oportunidad o solicitudes de revocación de la prisión preventiva) como resoluciones o providencias del tribunal (por ejemplo órdenes de detención, órdenes de arresto u oficios).

En general no se observa que haya problemas relevantes de oralidad a este respecto; es decir, no se advierte en general que haya cuestiones que deban ser resueltas en audiencia, con intermediación y contradictoriedad, y que estén en cambio siendo resueltas en despacho.

Lo que nos interesa en esta parte es destacar que el trabajo de despacho se está convirtiendo en un elefante cada vez más difícil de mover y demanda crecientemente más tiempo del trabajo de los jueces, allí donde mejores formas de organización y comprensión del sistema podrían disminuir este trabajo ostensiblemente.

Una primera causa de esta sobrecarga de despacho tiene que ver con lo que señalamos en el apartado que sigue: el formalismo excesivo de la tramitación en general dentro de los tribunales no solo afecta el trabajo de los funcionarios administrativos, sino que toca con frecuencia al trabajo de los jueces. El caso más paradigmático es el de las actas de las audiencias que, una vez confeccionadas por el funcionario, es corregida por el juez. Un juez al respecto:

Los jueces gastan mucho tiempo (en corregir las actas). Hubo momentos en que esto hizo crisis, ahora está mejorándose un poco; pero hubo un momento en que los jueces, así como antes se llevaban las sentencias para la casa, ahora se llevaban los registros para la casa. O sea, ¿puedes creer la locura grande? O sea, aquí valen los registros (...) Yo creo que la solución radical, y se acabó, es no tener registros...

Adicionalmente, el formalismo no se expresa solo en el exceso de trámites, sino en la forma misma que adoptan aquellos que no son excesivos, típicamente la resolución judicial. En general la resolución judicial sigue adoptando la forma de una prosa completa con los ritualismos de rigor. En la actualidad casi todos los tribunales han adoptado formatos estandarizados de resoluciones, lo cual es un avance, pues es más rápido que estar redactándola cada vez. Sin embargo, dada la enorme cantidad de resoluciones escritas que el sistema demanda, no parece estar alcanzando ni siquiera con resoluciones preformateadas, de manera que el tema que se pone sobre el tapete como solución por muchos tribunales es el de la delegación de funciones. Una jueza al respecto:

...en audiencias, en tiempo, uno gasta menos. Lo que pasa es que luego de la audiencia uno tiene que hacer otras cosas, registros (...), hay un universo gigantesco de resoluciones por escrito, pero gigantesco (...) principios de oportunidad por montones, facultad de no iniciar investigación por montones, para el cumplimiento (de una sentencia de multa) te mandas al menos 10 resoluciones (...) Desde luego, yo estoy de acuerdo en que no debe haber delegación de funciones en tanto función jurisdiccional, pero eso igual de repente se ha interpretado de una manera leonina para uno. O sea, ¿hay delegación de funciones en que, cuando el funcionario me traiga la carpeta con el principio de oportunidad, me traiga hecha la resolución que diga 'téngase por comunicado'? (...) Bueno, al principio se entendía en ese extremo; nada, nada, nada que tenga la firma del juez puede hacerlo el funcionario.

Esta jueza tiene razón en que, decidido por el juez que el principio de oportunidad debe ser aprobado, no hay ningún problema en que el funcionario traiga la resolución lista para la firma, sobre todo si hay un formato estandarizado. El peligro que conlleva es el muy corto paso entre eso y el momento en que se delega en el funcionario administrativo la revisión y aprobación del principio de oportunidad en cuestión. En cambio, lo que los tribunales no parecen considerar una posibilidad todavía es modificar el tradicional modelo de resolución judicial por uno que exija menos tiempo del propio juez y no arriesgue la falta de su intervención personal en ella. Para aprobar un principio de oportunidad tal vez baste que el juez escriba ‘aprobado’ y la fecha en la solicitud del fiscal; y tal vez para que el tribunal se lo comunique a las partes baste el puro procedimiento administrativo y no sea para nada necesario que el juez esté ordenando en su resolución ‘comuníquese a las partes’, cuando es obvio que eso es lo que el tribunal debe hacer. Para esto, sin embargo, resulta imprescindible que las Cortes se sumen al esfuerzo y que abandonen la actividad de controlar las ‘formas’ del trabajo judicial que, en el caso de los tribunales de la reforma, deben precisamente abandonar los antiguos estilos, pues responden a una lógica, indicadores de gestión, exigencias de organización y objetivos en general desconocidos en la cultura judicial tradicional.

1.5. Ritualismo y exceso de formalidad

La ausencia de una real incorporación de los profesionales de la administración que pudieran revisar los modos de trabajo dentro de los tribunales ha generado la replicación de múltiples “modos de hacer” de la lógica del antiguo sistema, produciendo formalidades o ritualizaciones que no tienen mayor justificación y que representan formas bastante ineficientes de organizar el trabajo. El sistema inquisitivo es en buena medida la manifestación de una cierta burocracia y, por lo mismo, siempre se ha organizado en torno a la lógica de una burocracia más que en torno a lógicas de eficiencia o incluso a lógicas del producto que persigue, la resolución judicial. La Evaluación 2001 detectaba que esta cultura arrastrada desde el sistema antiguo estaba siendo muy difícil de abandonar por parte de los jueces y funcionarios del nuevo sistema y, por lo mismo, los nuevos tribunales exhibían importantes porciones del trabajo que parecían ser producto de una excesiva e innecesaria formalización del procedimiento judicial. Estos excesos de formalismo en su conjunto tendían a reproducir, si no el expediente mismo, al menos su lógica y ritualidad.

Este año hemos observado una paulatina toma de conciencia por parte de los jueces de que el exceso de formalismo se les está haciendo crecientemente más inmanejable en un sistema con las demandas de la reforma y, por lo mismo, hemos detectado también reacciones en el sentido de abandonar ciertos ritos o flexibilizar ciertas formalidades. Sin embargo, en lo fundamental los tribunales siguen exhibiendo muy altos grados de ritualidad y formalización excesiva e innecesaria, que no responden a necesidades reales del sistema sino, pura y simplemente, a no saber cómo organizar el trabajo de otra manera, con la consecuente instalación de trámites, escrituraciones y modos de manejar la información dentro del tribunal que podrían perfectamente hacerse de otra forma o no hacerse del todo.

Así, los tribunales están llevando en este momento tres registros por cada causa: un registro de audio de las audiencias, la carpeta de la causa y el registro computacional; han reproducido en dichos registros –particularmente en la carpeta– una parte importante de la lógica del expediente en el sentido de que todo documento, oficio o papel que entra al tribunal debe ser proveído y adjuntado ‘a sus antecedentes’, aunque se trate de aquellos

cuya presencia en la carpeta judicial (a disposición de los jueces en las audiencias y de las Cortes en los recursos) no tenga ninguna importancia (típicamente, por ejemplo, la orden de detención devuelta o un oficio de otra institución); las hojas de la carpeta deben estar foliadas; han reproducido los libros que llevaban los tribunales del antiguo sistema (libro de causas falladas, libro de ingreso, decreto económico, etc.); se elabora un estado diario para resoluciones que están notificando íntegramente vía correo electrónico a las partes; se han reproducido los informes bimestrales para la Corte, aunque estos ya no puedan cumplir ninguna función de control (el impulso procesal ya no está radicado en el tribunal y la complejidad misma del sistema hace difícil saber qué puede hacer la Corte con un informe que dice 'se terminaron tantas causas'); se recreó la figura del secretario del tribunal, un funcionario 'ministro de fe' que debe certificar las actuaciones procesales, dejar constancias legales, autorizar las resoluciones y registros, otorgar copias, extender certificaciones, autorizar los estados diarios, etc.; muchas solicitudes de las partes que no deberían pasar de una conversación telefónica con un administrativo generan en cambio escritos formalizados dirigidos al juez que deben ser proveídos (el ejemplo más paradigmático es la solicitud de audiencia); las actas de las audiencias están demandando tremendas porciones de tiempo tanto de administrativos como de jueces en circunstancias de que a la inmensa mayoría de dichas actas no se les dará ningún uso; y así suma y sigue. En algunos casos este exceso de formalidad se debe a una redacción de la ley poco afortunada (como en el caso de los registros o del estado diario); en otros casos los tribunales solo están obedeciendo instrucciones de la Corte Suprema disfuncionales a la reforma (así fue creado, por ejemplo, el ministro de fe); a su turno, mucho de este modo de organizar el trabajo tiene que ver con imposiciones de la Corte de Apelaciones, que es un sector de los jueces las más de las veces poco capacitado en los aspectos más sofisticados de la reforma. Un juez en este sentido:

...podríamos pedirle a la funcionaria de la administración de causas que haga un certificado (sobre los documentos recibidos), o no hacer nada, llegar e incluirlo en la carpeta (en lugar de proveerlos). Pero se está pareciendo bastante a un expediente, porque además la Corte le llama la atención a los jueces y se encarga de verificar que esté foliado y hay que hacer resúmenes, por ejemplo, cuando van a apelación o a un recurso en la Corte, y hacerlo tal cual se hacía en el sistema antiguo (...) un resumen del expediente, del rol, del motivo, de los abogados, de las fojas que tiene...

En fin, es cierto también que algunas de estas cuestiones no toman tiempos excesivos del sistema cuando son individualmente consideradas (por ejemplo, el estado diario es en general hecho automáticamente por el computador), pero en su conjunto y en tanto diseño organizacional, lo que se observa es que los tribunales están gastando una buena parte de su personal, de sus jueces, de su tiempo y de sus siempre limitadas capacidades para entregar un mejor servicio, en un sistema lleno de escollos y ripios administrativos que sobrecargan el trabajo a cambio de muy poca o derechamente ninguna utilidad, en parte importante por la imposibilidad de desprenderse de los antiguos hábitos. Un juez al respecto: "*...todo lo que llega se va agregando a la carpeta (...) Se agrega como una resolución (...) una copia, un fax; y después llega el original, y vamos agregándolo también...*".

En este mismo sentido, un juez presidente:

La unidad de administración de causas fue muy subvalorada en un principio. Hay que recordar que el esquema organizacional que se desarrolló en su oportunidad se hizo

pensando en labores administrativas y no jurisdiccionales, y lo que ha visto la práctica es que todavía existen registros, y existe triplicidad de registros, y esa triplicidad de registros alguien tiene que llevarlos, alguien tiene que hacer certificaciones, alguien tiene que foliar, alguien debe transcribir resoluciones de citaciones a audiencia, oficios, y eso cuando tenemos un volumen de diez mil causas ingresadas...

Desde luego, tal vez el personal de la unidad de administración de causas haya sido subvalorado y deba ser aumentado, como este juez sugiere; pero tal vez haya que revisar primero el trabajo que están realizando y remover aquello que están haciendo de más, según comentábamos recién. Un administrador de tribunal:

Los estados diarios que el día 17 de octubre se estaban firmando contenían resoluciones del día 7. Se ha replicado el estado diario, se han replicado los libros, los estados bimestrales (a la Corte), todo tomado del sistema antiguo. Hoy en día está todo atrasado, por eso para nosotros es providencial que nos digan cuándo viene el ministro (visitador), porque nosotros nos quedamos el día anterior traspasando los libros, todos los funcionarios.

Otro administrador:

El juez presidente me dijo que todos estos oficios que llegan hay que proveerlos. ¡Pero si son oficios! Pero hay que proveerlos, si viene un ministro va a revisar que se provean. Entonces yo le dije, los proveo, les pongo tomé conocimiento, archivar, y les pongo la fecha y firma. Pero qué más vas a hacer, ¿proveerlos en una audiencia?

Y en este mismo sentido, otro juez:

... citar audiencias, por ejemplo, debiera ser una resolución de mero trámite... todas esas resoluciones que uno las firma nomás (debieran ser administrativas) y lo otro es eliminar todo ese tema de “agréguese a la orden” (...) solamente dictar las resoluciones necesarias (...) el archivo que tiene que ir con resolución, pero la verdad es que cuando te devuelven una orden de Carabineros uno debiera meterla en la carpeta no más y punto (...) demasiado rito (...) yo acepto (solicitudes de audiencia) hasta por correo electrónico, pero no todos los colegas están de acuerdo.

Las citas ilustran algunos ejemplos de muchos acerca de un mismo tema: la formalidad y ritualismo consume recursos. En ocasiones dicho gasto se justifica, pues dichas formas y ritos tienen una función relevante que cumplir (como cuando se ingresan datos al sistema computacional, único medio de contar con un sistema estadístico). Sin embargo, toda formalidad o rito que no tenga una función –o que dicha función no rente en un análisis costo/beneficio– representa pérdida de recursos para el sistema. Esta es la razón por la cual lo que se ha observado consistentemente es que el exceso de formalidad o ritualismo es un lujo que solo se pueden permitir los tribunales en la medida que tienen bajas cargas de trabajo; a medida que la presión del flujo de causas aumenta, los costos de la formalidad excesiva son inabordables y los tribunales empiezan a abandonarla. La experiencia de estos tribunales debe ser tomada como una muestra de que es posible funcionar con niveles de calidad importante en escenarios de presión de trabajo sin que existan formalismos excesivos en los procesos de trabajo del tribunal.

1.6. Delegación de funciones

Aunque la Evaluación 2001 daba cuenta de que la delegación de funciones jurisdiccionales había virtualmente desaparecido en los tribunales de la reforma, también detectaba ciertas prácticas incipientes que encerraban dicho riesgo. La situación sigue siendo de ausencia absoluta de delegación de funciones en las tareas más claramente jurisdiccionales. No obstante, la fuerte presión del flujo de causas y especialmente la fuerte carga de resoluciones de despacho están generando incentivos importantes para relajar los estándares en esta materia. Se trata de un tema vinculado a la organización del trabajo del tribunal, en donde ha habido un deseo intenso de los jueces en algunos tribunales por reeditar a los funcionarios adscritos personalmente a un juez (lo cual, además de resultar un modelo bastante ineficiente de organización del tribunal, está a un paso de distancia de que el juez comience a confiar en dicho funcionario crecientemente más decisiones). Una jueza sobre este tema:

...yo creo que el problema de la delegación de funciones en un sistema de flujos no es tan grave, no es riesgoso; en un sistema de carteras es riesgoso, cuando el juez tiene un secretario adscrito a su función, aunque yo te digo desde el fondo de mi corazón “pucha que me gustaría tener un secretario, pucha que me gustaría”, pero renunció a ese placer porque yo sé que el adscribir un funcionario a un juez te hace incurrir en esa tentación, te fijas, y de a poco se va avanzando en el nivel de delegación (...) y hay mucha fuerza dentro de los jueces de propugnar un secretario adjudicado a uno. Ahora, en el sistema de cadena la delegación de funciones es prácticamente imposible, porque cada uno hace un pedacito, entonces no es funcional...

Afortunadamente, la tentación ha sido resistida por la mayoría de los tribunales y casi todos se están moviendo hacia un sistema de flujos. En esta área debe reconocerse también el aporte de la Corte Suprema, que solicitó a un funcionario que llamara por teléfono a los tribunales de la reforma requiriendo información acerca de si habían en ellos funcionarios adscritos personalmente a un juez en particular, enviando una señal clara de que la reedición de esta forma de trabajo no era vista con buenos ojos por el máximo tribunal.

1.7 Registros

Los tribunales llevan un triple registro de las causas: el audio, la carpeta y el registro computacional. El registro de las audiencias ya se había transformado en un tema mayor en la Evaluación 2001: los funcionarios se pasaban horas transcribiendo y los jueces gastaban otro tanto corrigiendo esas transcripciones. El tema de los registros sigue siendo problemático de diversas maneras.

En el caso del registro de las audiencias, aunque muchos tribunales se han visto forzados a reducir lo más posible su contenido, las actas siguen siendo una demanda importante de tiempo para los del aparato administrativo y los jueces. Un juez al respecto:

...nosotros estamos tratando de hacer que esas 30 ó 40 audiencias se hagan en la mañana por el tema del acta; nosotros siempre hemos sostenido que debe ser lo más escueta posible ya que el registro oficial es el audio. De cada audiencia surge un oficio, surgen órdenes y eso tienen que hacerlo en algún momento y sí, estamos trabajando todo el día con los funcionarios que toman el acta cuando los hacen...

Preguntados los funcionarios encargados del acta, nos dijeron que por cada media hora de audiencia podían pasar entre media hora y una hora y media trabajando el acta con posterioridad, información coincidente con lo que ocurría el año 2001. Esto, en circunstancias de que dichas actas con frecuencia no tienen ninguna utilidad o la tienen solo porque los jueces todavía no están completamente entrenados en la habilidad para decidir las audiencias (y no porque esos registros representen una necesidad real para tomar una decisión). En la generalidad de los casos un juez está en condiciones de obtener la información que requiere para resolver del debate mismo o de la información que las partes aportan. Eventualmente, el juez puede tener buenas razones para requerir de las partes información adicional, que traigan a un testigo o que le exhiban determinado documento. Pero lo que los jueces suelen esgrimir para justificar su generalizado temor de presentarse a una audiencia sin una carpeta judicial más completa –el “expediente”– tiene más bien que ver con la inseguridad de toparse con un tema que no hayan podido preparar anticipadamente o con la creencia de que para adoptar la decisión actual deben tener a la vista las decisiones previas. Sin embargo, la experiencia muestra que un juez suficientemente entrenado puede adoptar la mayoría de sus decisiones del debate mismo, y puede resolver sobre la confiabilidad de la información que una parte está aportando a través del control que hace la contraparte. Una jueza explicando esto:

...yo en lo personal tengo una batalla por bajarle el perfil al tema de los registros. Yo digo no voy a hacer registro más que de audio, pero mis colegas me dicen “no, porque si tienes todo en audio yo no tengo carpeta cuando tenga que subrogarte, entonces no voy a saber nada de la causa”. Yo tengo la teoría de que no importa que no sepa nada de la causa, porque lo que va a resolver en la audiencia se sirve a sí mismo, digamos. Tú le tienes que pedir a las partes todo lo necesario. Entonces tú te sientas y le dices “a ver señor fiscal, entiendo que usted está pidiendo tal cosa, cuénteme”; y si necesitas más información te la tiene que dar, y si te la da mal fallarás mal, ese es problema del fiscal. Pero hubo que consensuar porque aquí fue bien fuerte la oposición (de los demás jueces). Llegamos a una posición intermedia que es hacer responsable de los registros a quien es verdaderamente responsable, la administración (...) Lo que es registro es función del encargado de acta, en línea directa con el jefe de la unidad de administración de causas. Si se quieren quejar (respecto del acta) que vayan para allá...

La posición de esta jueza es, a nuestro juicio, correcta, y el hecho de que sus colegas sientan que no pueden resolver solo con la audiencia un caso de otro juez tiene que ver más con falta de capacitación que con que sea cierto que se necesita tener a la vista las actas de las audiencias previas para resolver la actual.

Esto no quiere decir que el tribunal no deba llevar fidedignamente la historia de la causa, con lo que se ha resuelto en ella y las razones de dichas decisiones. Tampoco significa que la historia previa no sea relevante al momento de decidir la cuestión actual. Quiere simplemente decir que si el defensor está por ejemplo solicitando la revisión de la prisión preventiva impuesta sin aportar nuevos elementos respecto de la última vez, el fiscal puede perfectamente hacérselo notar al juez; si el defensor pretende que en efecto los antecedentes son distintos y que el fiscal no está comprendiendo su argumentación, entonces el juez puede perfectamente pedirle al defensor que explique esa diferencia; si el fiscal afirma que los antecedentes expuestos por el defensor fueron exactamente la causa de la última solicitud –rechazada por el juez– entonces lo único que basta es un registro del tribunal de dos líneas que exprese la fecha, la solicitud de revisión de prisión preventiva, los antecedentes invoca-

dos y el rechazo del tribunal; y finalmente, si el defensor pretende que este escueto registro no refleja a cabalidad lo que ocurrió en la última audiencia o que el fiscal está tergiversando lo que allí se debatió, todavía es posible que el juez tenga sus propias notas al respecto si es que es el mismo que tomó la audiencia anterior, o bien que la propia resolución informe sobre la cuestión; y si todavía esto por alguna razón no funciona, recién allí nace la necesidad de acudir a un registro más fidedigno y a esas alturas el defensor –si actúa profesionalmente– se habrá conseguido el registro de audio, lo habrá transcrito y lo habrá traído a la audiencia. Pero en la inmensa mayoría de las veces el debate termina mucho antes y son más bien escasas las oportunidades en que la controversia alcanza aspectos tan gruesos como si es o no cierto que el antecedente que se está invocando hoy fue el mismo que se invocó en la audiencia anterior, particularmente cuando acreditar el punto resulta tan sencillo habiendo un registro de audio y cuando la mala fe tiene altos costos en un sistema que hace litigar a los mismos defensores, fiscales y jueces todos los días.

En nuestra opinión, las actas de las audiencias deberían suprimirse y las audiencias ser grabadas. Debe considerarse como resolución judicial la que pronuncia el juez verbalmente y que queda registrada en el audio, de manera que el registro escrito de dicha resolución solo es una herramienta de trabajo para ese juez, para otro o para los funcionarios administrativos, tal como las notas que toma el abogado en la entrevista con su cliente son parte de su trabajo personal; este registro escrito, en consecuencia, debería tener solo el formato que sea funcional a la utilidad del mismo, lo que significa probablemente desformalizarlo completamente admitiendo abreviaciones y prescindencia de formas estilísticas y aun gramaticales. Para poner esto en una posible imagen: el juez debiera pronunciar su decisión en el audio y, seguramente, tener en la tapa de la carpeta judicial un largo listado de espacios en los que pueda registrar a mano y en el mismo momento la historia de comparencias, fecha, materia tratada y la decisión, tal vez con alguna alusión abreviada a los motivos de ella. Un juez entrenado no debería necesitar más en materia de registros, como lo muestra la experiencia comparada de países con mayor tradición oral, típicamente en Estados Unidos o Inglaterra. En nuestra opinión, operar de este modo es una interpretación disponible del artículo 40 del Código Procesal Penal; pero si los tribunales estiman que no lo es, entonces dicha norma debería ser reformada para permitir este modo de trabajar.

Un obstáculo importante para moverse hacia un sistema de esta naturaleza –aparte de la propia carga cultural de los mismos jueces– está constituido por las Cortes de Apelaciones y el debate de los recursos.

En este momento los registros se están haciendo no solo para satisfacer las necesidades de los jueces de instancia, sino de manera muy importante para satisfacer las necesidades de las Cortes de Apelaciones en la vista de los recursos. Las Cortes exigen la carpeta judicial completa, lo cual quiere decir confeccionada con los formalismo que anotábamos en el apartado anterior pero, además, con la historia total del caso para el momento de resolver los recursos. Esto es controlado tanto al momento de la vista del recurso como por vía del ministro visitador. En este punto, lo que decíamos respecto de jueces “bien entrenados” se aplica también para el caso de los ministros de Corte. Lo mismo para la vista del recurso que para la resolución de la audiencia, la necesidad real de contar con un registro íntegro es muy limitada. Los recursos deben ser resueltos mediante la información pertinente que traen las partes a la vista de la causa y, en ese debate, debieran ser más bien raras las veces en que la prueba dura del registro es imprescindible. Y cuando lo es, nada impide traerla

para resolver ese punto en particular. El debate en los recursos generalmente va a adoptar la forma de discusiones en torno a la interpretación de hechos no disputados en su parte relevante, o bien en la aplicación a ellos del derecho. Que las Cortes no estén pudiendo conducir el debate hacia esto y, en cambio, requieran tener a la vista el expediente de primera instancia, refleja más bien falta de capacitación y confusión en el rol. En este mismo sentido la intervención de la Corte Suprema no ha sido tampoco afortunada; por medio de un acuerdo, la Corte Suprema ordenó a los tribunales de instancia remitir el expediente para la vista del recurso de apelación y estableció un relator para la admisibilidad del recurso en cuenta²². Se trata claramente de instrucciones disfuncionales a la lógica de intermediación que se pretende para los recursos y, en la materia que nos ocupa, se trata de instrucciones que obligan a los tribunales de instancia a la reconstitución del expediente.

A su turno, también el sistema computacional de los tribunales parece exhibir ciertos problemas. En general, lo que escuchamos de los jueces es que se trataría de un sistema bastante abultado y lento, que generalmente duplica trabajo con los demás registros y que es percibido más como un sistema de control más que como un genuino apoyo a la tarea jurisdiccional. Un juez en este sentido:

Lo complicado de esto es la triplicidad de registros y uno de los registros que más nos complica a nosotros es el registro computacional, que todavía no tenemos claro para qué se creó. Es un sistema computacional muy frondoso y ahora esa frondosidad se nos ha convertido en un monstruo (...) Tú haces una resolución de detención, tienes que llamar a un editor, hacer la resolución, marcar unos efectos, hacer una agenda, marcar una agenda determinada, hay muchos pasos dentro del sistema y eso ocupa mucho tiempo (...) Y una resolución que tú la puedes hacer fuera del sistema computacional en dos o tres minutos, te significa quedarte seis o siete minutos; multiplica eso por 50 ó 60 causas diarias y es espantoso, ahí te dan fácilmente las cuatro horas (de trabajo diario de despacho).

En este tema en general recibimos impresiones acerca de que los sistemas de información y soportes computacionales de tribunales habían presentado diversos problemas que, en el contexto de las ciudades más grandes, podrían afectar de manera más importante el funcionamiento ordinario de los tribunales.

1.8 Oralidad

Con todo, y a pesar de los problemas recién planteados, debe destacarse que la oralidad ha sido instalada en forma creciente en los aspectos más fundamentales y que se observa una genuina sustitución del paradigma del proceso como expediente por el paradigma del proceso como una sucesión de audiencias orales, públicas y contradictorias. Es importante destacar esto en un contexto en que en la mayoría de los países que se están implementando reformas muy similares en América Latina, han experimentado enormes dificultades precisamente en esta área, y en muchos de ellos lo que se observa es que esta sustitución de paradigmas ha fracasado, continuando en los nuevos sistemas fundamentalmente la lógica y mecánica del expediente escrito.

²² Oficio 003260, 17 de enero de 2001.

De esta suerte, en Chile prácticamente todas las resoluciones relevantes durante la etapa de investigación se están tomando a través de audiencias orales, públicas y contradictorias, en las cuales los jueces no cuentan con el expediente del Ministerio Público y en donde ellos obtienen la información que necesitan para resolver fundamentalmente del debate entre las partes. Esto incluye audiencias de formulación de cargos, solicitud de prisión preventiva, control de la detención, preparación del juicio, etc. Un juez ilustra esto:

Para nosotros, lo importante es la labor que desempeñamos, es la que hemos desempeñado en forma plena y cabal, nuestra labor de juez es en audiencia (...) y ahí es donde principalmente nosotros desempeñamos nuestra función, así lo creemos, la audiencia para nosotros es lo más importante.

Más adelante ese mismo juez agrega: “(los jueces) resolvemos en audiencia siempre; o sea, cosas complejas de despacho, nada”.

Asimismo, el juicio oral se está, en efecto, realizando a través del debate y la presentación de prueba por cuenta de las partes, sin que los jueces tengan acceso previo a más información que el auto de apertura del juicio oral. En general, la opinión compartida por jueces, fiscales y defensores en las entrevistas es uniforme en señalar que la prueba es presentada en juicio por las partes en “vivo” y no a través de documentos o declaraciones escrituradas. Testigos y peritos comparecen regularmente a las audiencias a prestar sus declaraciones. Un juez describe la consolidación de la oralidad en los juicios realizados en su tribunal de la siguiente manera:

El tema de la oralidad yo creo que es algo absolutamente asumido, todos (los abogados) han entendido que los documentos hay que leerlos aunque solo sea resumidamente, con el acuerdo de la contraparte, y previa autorización del tribunal, todos han asumido que no sirve decir: aquí está el fardo de papeles, léanselo ustedes (jueces) en algún momento y lo doy por reproducido. No, el tema de la oralidad y la inmediación están absolutamente claros, se da todos los días, en todas las pruebas...

Y más adelante, este mismo juez señala:

No hay nada mejor que recibir directamente de quien ha estado involucrado en un hecho su versión para después poder juzgarla. Yo tengo la experiencia del sistema antiguo, pero no hay nada como esto, percibir, ver, escuchar a la víctima con las dificultades que eso significa...

Varios factores explican la consolidación de la oralidad en el juicio. En primer lugar, ha sido muy relevante la eliminación de la noción de expediente o de que el tribunal de juicio oral tiene que acceder a los registros escritos de la investigación preliminar para poder tomar una decisión, lógica que venía al comienzo impuesta de manera muy intensa por la cultura del sistema inquisitivo. En la actualidad el tribunal de juicio solo recibe una información muy menor acerca de las pruebas que se van a rendir en el mismo para efectos de programar el juicio y organizar su realización. Los jueces no acceden de ninguna manera al material preparatorio del caso, lo que los obliga a adquirir la información exclusivamente en el juicio para poder fallar.

La eliminación de la idea de expediente para resolver el caso no ha sido algo fácil. Este ha sido otro aspecto en el que el sistema ha tenido una evolución interesante que da cuenta de

la penetración de la idea de oralidad. La reforma legal realizada al artículo 281 del CPP durante el año 2002 es un buen ejemplo de esto.

El artículo 281 del CPP 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. Eventualmente habría otros registros “acompañables”, tales como anticipos de prueba. 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 jurídica²³ y en la opinión pública en general²⁴ que vieron que por vía de esa interpretación se podría desvirtuar la oralidad del juicio, toda vez que se corría el serio riesgo de que los jueces del juicio se interiorizaran del caso por vía del “expediente judicial” fallando de conformidad al mismo y no sobre la base de la prueba producida en juicio.

Parlamentarios de oposición presentaron un proyecto de ley destinado a modificar el artículo 281 del CPP. Dicho proyecto contó con el apoyo de los sectores oficialistas y fue aprobado rápidamente en el Parlamento²⁵. 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. El contenido de la Ley N° 19.815 es muy breve y básicamente consiste en eliminar del artículo 281 inciso primero la frase “junto con los registros que debieran acompañarse”. Con ello quedó claro que no se podría enviar material escrito al tribunal de juicio oral fuera del auto de apertura del juicio y, a la vez, se envió una señal política muy fuerte de respaldo al principio de oralidad que sustenta la reforma procesal penal.

La reacción frente al instructivo de la Corte Suprema sirvió para corroborar un nivel de compromiso muy intenso de diversos actores del sistema con la idea de oralidad. Ello incluso se tradujo en un rápido acuerdo político de reforma legal. Con todo, más interesante que ello es la actitud que frente a dicho instructivo adoptaron varios tribunales. Así, muchos jueces de garantía y en lo penal llegaron a acuerdos interpretativos para evadir los problemas que percibían en este instructivo, acordando cumplirlo de manera meramente formal, enviando los registros judiciales del tribunal de garantía en un sobre sellado con el compromiso expreso de los jueces orales de no abrir dicho sobre. Este tema se resolvió finalmente con la aprobación de la ya mencionada reforma legal, que cerró el debate en la

²³ En este sentido véase por ejemplo la carta publicada por el profesor RAÚL TAVOLARI en el diario El Mercurio, de fecha 7 de abril de 2002, página A2, denominada “Reforma Desvirtuada”.

²⁴ Véase Corrección Urgente, El Mercurio, 11 de mayo de 2002, página A3 (opinión editorial) y La Tradición Penal Boicotea la Nueva Justicia, El Mercurio, 27 de mayo de 2002, página C3.

²⁵ Incluso un sector importante de la propia Corte Suprema se manifestó de acuerdo con la necesidad de reformar el artículo 281 del CPP para evitar problemas de interpretación y resguardar mejor la intermediación. Ver HERNÁN ALVAREZ Y OTROS, *Juicio Oral y Registros Procesales*, El Mercurio, 2 de mayo, 2002, A2.

materia y afianzó la idea que solo se puede fallar el caso con la prueba producida directamente en el juicio.

La percepción acerca de la consolidación de la oralidad en el juicio se refleja también en algunos indicadores concretos acerca de la forma en que son realizados los juicios en la práctica. Información empírica disponible da cuenta que la principal prueba presentada en juicios es la declaración de testigos y peritos. El tribunal de juicio oral de Antofagasta, por ejemplo, al 31 de diciembre de 2002 había realizado 64 juicios orales y el promedio de testigos y peritos en dichos juicios era de 11²⁶.

Otro indicador –aunque indirecto– para medir la efectiva oralidad de los juicios es a través del análisis de la duración de los mismos y sus suspensiones. En la medida en que los juicios son muy extensos o tienen suspensiones de largo tiempo, ello dificulta que el tribunal resuelva exclusivamente con la memoria de lo ocurrido en el juicio y constituye un incentivo para fallar sobre la base de la revisión de las actas y no de la percepción directa de la información. También aquí resultan ilustrativas las cifras del Tribunal en lo Penal de Antofagasta, que indican que como promedio los juicios duran 6 horas, incluido el tiempo del tribunal en entregar su veredicto a las partes. Dicha estadística indica, además, que el tiempo promedio de receso diario en juicio es de 1 hora (probablemente el almuerzo). Finalmente, también indica que el 76,56% de los juicios concluye el mismo día en que se inician y un 20,31% al día siguiente²⁷.

El año pasado habían comenzado a aparecer incipientemente prácticas que amenazaban seriamente la oralidad del procedimiento, tales como jueces consolidando la práctica regular de solicitar el expediente al fiscal y resolver sobre la base de su lectura, jueces que abandonaban la audiencia y se retiraban al despacho a resolver la cuestión (en ocasiones con el expediente del fiscal, en ocasiones sin él), o jueces que en el juicio oral aceptaban sin más que todo peritaje fuera ingresado como prueba documental. Muchas de estas prácticas han disminuido ostensiblemente en la medida en que los jueces han ido adquiriendo mayor experiencia y entrenamiento en las destrezas que requiere resolver en audiencia; un juez al respecto:

...hemos conversado (entre los jueces) que ya no le pedimos la carpeta (al fiscal), porque el Ministerio Público tiene que proporcionar los antecedentes; si no, está la defensa para saltar. Al principio hubo casos en que el juez se iba al despacho a pensar el asunto, pero hoy en día ya no.

No obstante, todavía se mantienen algunos de estos problemas y algunos de ellos se han ido consolidando en el tiempo. Este es el caso de los problemas en torno a las declaraciones de los peritos. Los peritos deben preparar, durante las etapas previas al juicio, un informe con las conclusiones de su caso. Este informe sirve como material de trabajo a los abogados para preparar su examen directo y contraexamen. Según las reglas del nuevo sistema, dicho informe no puede reemplazar la comparecencia y declaración personal de ese perito en el juicio. El informe previo solo puede ser utilizado en las declaraciones para refrescar la

²⁶ Ver Estadística del Tribunal de Juicio Oral de Antofagasta año 2002, enero de 2003 (documento no publicado, en poder de los autores).

²⁷ Ob. Cit.

memoria o para demostrar inconsistencia con declaraciones previas, pero los jueces no deben tener acceso al informe y su contenido sino con esos limitados objetivos. En varias ciudades se detectó que junto con la comparecencia de los peritos los tribunales exigían la presentación del informe pericial con el propósito de revisarlo al momento de fallar; en algunos pocos casos supimos de tribunales que los recibían aun en sustitución de los peritos, permitiendo su ingreso como prueba documental. La justificación de esta práctica era relativamente inocente y consistía en poder analizar con más calma aspectos técnicos de dichos peritajes. Sin embargo, más allá de la razonabilidad o no de dicha justificación, esta práctica abre una puerta para el reemplazo de testigos por declaraciones previas escritas, lo que podría poner en riesgo la oralidad del juicio y por esa vía el ejercicio efectivo de derechos tales como la inmediación y la contradictoriedad sobre dichos peritos. Asimismo, introduce a la prueba el conocimiento privado de los jueces, en la medida en que es a través de dicho conocimiento que ellos comprenden e interpretan la información del informe, obteniendo conclusiones sin tener la experticia y con las cuales tal vez el testimonio del perito no concordaría. En fin, se trata de situaciones todavía incipientes pero que deben ser corregidas antes que se extiendan y estandaricen.

1.9 Carga de trabajo

En relación al trabajo de los jueces de garantía, el cuadro siguiente presenta información acerca del flujo de causas recibidas en los juzgados de la primera y segunda etapa de implementación durante los diez primeros meses del año 2002.

Según se puede apreciar del cuadro siguiente, destacan como variaciones más importantes la situación de la III Región, que es la que cuenta con un menor nivel de ingresos en relación a la cantidad de jueces (604 causas como promedio), y la IV por constituir la región con más ingresos (1.369 causas promedio por juez).

Sin embargo, la cantidad de causas por juez solo sirve para dar una idea de los flujos que está teniendo el sistema y no representa un indicador muy informativo sobre la carga de trabajo de los jueces, pues esta se manifiesta más bien en la cantidad de audiencias que dichas causas generan. No hay cifras generales de cantidad de audiencias por juez. Algunos tribunales disponen de ellas, pero tuvimos noticias de otros que explícitamente impidieron que el administrador las generara, pues los jueces sentían que ello evaluaba su trabajo y no estaban dispuestos a someterse a dicha evaluación. De nuestra investigación, observamos que la mayoría de los tribunales de las ciudades grandes estaba exhibiendo promedios de entre 4 a 8 audiencias diarias por juez; el máximo de audiencias diarias de que tuvimos noticias fue de 18 por juez. Un juez de garantía en este sentido: “...*la verdad de las cosas, aquí hay cuatro jueces de garantía y, siendo honestos, el trabajo que tenemos es manejable (...) ¿cantidad de audiencias como promedio al día? 7, 8 diarias por juez. El récord han sido 18*”.

El comentario de este juez de garantía en el sentido de que se trata de una carga de trabajo manejable es consistente con lo que hemos tenido oportunidad de observar en sistemas orales comparados de mayor tradición. Tanto en Estados Unidos como en Inglaterra hemos observado que los jueces conducen una cantidad diaria de audiencias varias veces superior a esta cifra. De hecho, la mayor experiencia en litigación de todos los actores así como el mejoramiento de los aspectos administrativos y de gestión, unidos a la coordinación que muchos tribunales están crecientemente exhibiendo con las demás instituciones han permi-

CUADRO N° 11

Casos ingresados a juzgados de garantía
Período 1/1/2002 al 31/10/2002²⁸

Regiones/Ciudades	Jueces	Causas	Causas por Juez
II Región	11	8.465	770
Tocopilla	1	398	398
Calama	3	2.581	860
Antofagasta	7	5.486	784
III Región	8	4.835	604
Diego de Almagro	2	414	207
Copiapó	4	3.265	816
Vallenar	2	1.156	578
IV Región	10	13.694	1.369
La Serena	3	3.335	1.112
Vicuña	1	546	546
Coquimbo	3	5.540	1.847
Ovalle	2	2.735	1.368
Illapel	1	1.538	1.538
VII Región	17	12.585	740
Curicó	4	2.437	609
Molina	1	692	692
Constitución	2	897	449
Talca	4	4.014	1.004
San Javier	1	1.160	1.160
Linares	3	1.552	517
Parral	1	987	987
Cauquenes	1	846	846
IX Región	15	13.696	913
Angol	1	1.521	1.521
Victoria	1	1.181	1.181
Nueva Imperial	1	1.171	1.171
Temuco	6	5.198	866
Lautaro	1	1.341	1.341
Pitrufquén	2	1.108	554
Loncoche	1	636	636
Villa Rica	2	1.540	770
Total y promedio	61	53.275	873

tido a los jueces aumentar su capacidad para absorber audiencias, en términos de que este promedio de 4 a 8 audiencias diarias por juez está siendo despachado por la mayoría de los tribunales en la sola mañana, allí donde la Evaluación 2001 daba cuenta de que un promedio de 4 ó 5 audiencias mantenía a los jueces ocupados buena parte del día. De hecho en la mayoría de los tribunales el tiempo promedio por audiencia ha bajado ostensiblemente; aunque este año no contamos con cifras generales al respecto, tenemos sí algunas referencias que nos parecen consistentes con lo que hemos observado en general en los tribunales.

²⁸ Fuente: Estadísticas preparadas por el Departamento de Estadística del Juzgado de Garantía de Talca. Agradecemos al Juzgado de Garantía de Talca habernos proporcionado la información.

Calama ofrece un ejemplo de esto, en donde las audiencias en mayo de 2002 estaban durando un promedio de aproximadamente 14 minutos, contra la casi media hora que arrojaba el promedio de la Evaluación 2001 en la IV y la IX Región.

En este escenario, la carga de trabajo de los juzgados de garantía en términos de audiencias parece de momento completamente abordable con los recursos del sistema.

A esto, sin embargo, debe agregarse el tiempo que los jueces invierten en el trabajo de “despacho”, según describíamos en páginas anteriores. En general los jueces están utilizando toda la tarde para hacerse cargo del despacho y de las demás cuestiones administrativas. Un juez en este sentido: “...*el despacho siempre es harto. Siempre es mucho más que lo de audiencia. Empezamos a revisar el despacho como a las tres, y hasta las seis o a veces hasta las siete...*”. Como hacíamos ver en los puntos anteriores, buena parte de este despacho corresponde a excesos de formalización de la tramitación judicial (como las peticiones de audiencia dirigidas a los jueces por escrito) y cuestiones ajenas a la función jurisdiccional (como corregir las actas de las audiencias), que representa una sobrecarga de trabajo completamente gratuita para los jueces.

En relación con la carga de trabajo de los jueces de juicio oral, el cuadro N° 12 ofrece el promedio de juicios realizados por juez en cada una de las etapas de implementación.

CUADRO N° 12

Carga de trabajo de los jueces orales, por Región
IV y IX Región Período 16/12/2000 al 31/12/2002
II, III y VII Región Período 16/10/2001 al 31/12/2002

Regiones	N° jueces	N° juicios	Promedio juicios x juez en el período ²⁹	Promedio mensual aproximado
1ª etapa de implementación				
IV	12	115	28,8	1,2 ³⁰
IX	15	166	33,2	1,4
2ª etapa de implementación				
II	8	84	31,5	2,25 ³¹
III	4	11	8,3	0,6
VII	21	40	5,7	0,4

Las cifras muestran que la carga de trabajo de los jueces de juicio oral es extraordinariamente baja, lo que resulta consistente con la observación que hacemos en el capítulo VI respecto de la baja presencia de juicios orales. Es cierto que las cifras tal como se presentan incluyen los primeros meses de trabajo en que la ausencia de juicios orales es relativamente inevitable; sin embargo, las cifras muestran que la II Región está teniendo casi el doble de juicios por mes que las regiones IV y IX, pese a llevar solo una año de funcionamiento.

²⁹ Dado que los juicios son conocidos en salas de tres jueces, la cifra que representa la carga de trabajo en juicios por juez debe dividir la cantidad de juicios por un tercio de la cantidad de jueces, de manera de reflejar correctamente la cantidad de recurso-juez involucrado.

³⁰ Tanto en la IV como en la IX Región estamos dividiendo por 24 meses (16/12/2000 al 31/12/2002).

³¹ En las regiones de la segunda etapa de implementación estamos dividiendo por 14 meses (16/10/2001 al 31/12/2002).

Para reflejar fielmente la carga de trabajo de los jueces orales, ofrecemos a continuación el promedio de juicios por juez considerando solo los últimos seis meses de trabajo, desde septiembre del 2002 hasta febrero de 2003, inclusive:

CUADRO N° 13

Carga de trabajo de los jueces orales, por Región
Período Septiembre 2002 - Febrero 2003

Regiones	N° jueces	N° juicios	Promedio juicios x juez en el periodo ³²	Promedio mensual aproximado
1ª etapa de implementación				
IV	12	62	15,5	2,6
IX	15	111	22,2	3,7
2ª etapa de implementación				
II	8	68	25,5	4,3
III	4	6	5,5	0,8
VII	21	40	5,7	1

Las cifras muestran que la tasa de juicios continúa siendo extraordinariamente baja si se toman solo los últimos seis meses de funcionamiento del sistema. La tasa más alta sigue siendo la de la II Región, alcanzando 4,3 juicios mensuales, aproximadamente uno por semana. La III Región a su turno destaca como la más baja del sistema, con menos de un juicio al mes.

1.10 Publicidad y transparencia

La transparencia del sistema de tribunales se ve reflejada en los procedimientos judiciales y en la producción y publicación de cifras y estadísticas por parte de los tribunales.

La Evaluación 2001, si bien evaluaba en términos positivos la transparencia de los procedimientos en términos de publicidad de las audiencias y de información al público acerca de los mismos, detectaba ciertos problemas en cuanto al primero de estos elementos (publicidad de las audiencias). No se trataba de atentados directos a dicha publicidad, pero sí de obstáculos indirectos a la circulación libre y cómoda del público en general para acudir a las audiencias. En muchos tribunales se cerraba la puerta una vez comenzada la audiencia y no se permitía el acceso o la salida del público sino hasta que la audiencia terminara; en algunos tribunales se solicitaba la identificación del público asistente, la que en algunos casos se retenía físicamente hasta el abandono del edificio; en otros tribunales no se permitía el ingreso de menores de edad a las audiencias.

³² Dado que los juicios son conocidos en salas de tres jueces, la cifra que representa la carga de trabajo en juicios por juez debe dividir la cantidad de juicios por un tercio de la cantidad de jueces, de manera de reflejar correctamente la cantidad de recurso-juez involucrado.

Estos problemas han disminuido en forma significativa en el curso del último año. Salvo unas pocas excepciones, en casi todos los tribunales observados las audiencias se están realizando a puerta abierta con plena libertad para que el público entre o salga (a pesar de que tuvimos experiencias personales en el juzgado de garantía de La Serena de no habérsenos permitido entrar a una audiencia una vez que esta había comenzado); la edad del público ya no es tampoco un tema. Ha pervivido más la medida de dejar registro de la cédula de identidad del público que entra o retenerles la identificación, lo cual en nuestra opinión no se justifica en la ponderación de un objetivo abstracto de seguridad en el tribunal (sin incidentes concretos y graves que hubieran sido prevenidos o castigados con esta medida y que en consecuencia la justifiquen), con el objetivo grave y concreto de facilitar el acceso del público.

La mayoría de los tribunales responsabiliza, sin embargo, a Gendarmería por estas medidas restrictivas de la publicidad. Un juez en este sentido: *“Yo hago mis audiencias incluso con la puerta abierta. La verdad es que fue un exceso de celo de Gendarmería, nunca ningún juez dispuso que cerraran la puerta con llave”*.

Una jueza en este mismo sentido:

...hay instrucciones (de los jueces a los funcionarios) para que la información siempre se dé; el teléfono se usa, no es sagrado como antes, los listados (de las audiencias) están en los tribunales publicados, la puerta de la audiencia está abierta, tú puedes entrar en la mitad de la audiencia, puedes salir en la mitad de la audiencia, puedes entrar con niños en la mitad de la audiencia...

Y más adelante, esta misma jueza comentando los problemas que tuvieron lugar en los primeros momentos de la reforma en relación con la publicidad:

Gendarmería planteó su modelo, que era el de que cada persona entrega su carné de identidad, solo entra si tiene carné, tengo que revisarle todas las cosas que lleva y todo lo demás. Ahora, afortunadamente esto se ha visto disminuido porque tenemos la máquina detectora de metales, entonces ya no tienen que revisar a la gente. Y el carné, bueno, ellos querían anotar el carné, dejarlo registrado y todo lo demás; la verdad es que les dijimos que a nosotros no nos interesa saber quién entró, solo nos interesa que no entre armado...

Del mismo modo, un juez de otra jurisdicción:

El tribunal funciona a puerta abierta. Me atrevo a decir que en el 99,9% de los casos todas nuestras audiencias son a puertas abiertas, entra quien quiere, sale quien quiere, cuando quiere, nadie lo impide y no hay una formalidad especial para entrar o salir...

Como complemento de lo anterior, también existe consenso en los entrevistados acerca del hecho que las facultades de limitación de la publicidad de las audiencias han sido utilizadas en casos de excepción. Sobre este tema un juez describe la experiencia de su tribunal (que a la fecha de la entrevista era el que había realizado la mayor cantidad de juicios orales):

En una sola oportunidad se dispuso hacer salir al público de la sala. Era una causa por tráfico de drogas en que iba a prestarse un testimonio, se pidió que el testimonio se

prestara sin público y en esa causa en particular, debido a que no había ningún otro resguardo de la persona que declaraba, el tribunal lo aceptó...

Una experiencia similar relata otro juez de un tribunal de juicio oral distinto, quien explica el tipo de situaciones en donde su tribunal ha admitido excepciones a la publicidad y el tipo de medidas de excepción adoptadas:

Se trata de casos de temor de la persona a ser vista o a ser identificada. En la práctica la única medida que se ha adoptado es hacer salir a la gente del público que está vinculada con los imputados.

Según los testimonios recogidos, las limitaciones a la publicidad del juicio serían excepcionales y la medida de limitación nunca afectaría al juicio por completo sino solo porciones del mismo en donde se ponga en juego la seguridad de algún testigo específico. Fuera de estas hipótesis la evidencia disponible da cuenta de una práctica muy abierta en favor de la publicidad en la realización de los juicios.

La existencia de una política de los tribunales compatible con la publicidad no asegura en todo caso que los juicios sean realizados con amplia participación de público. De hecho, los jueces entrevistados concuerdan en que en los primeros juicios la asistencia de público a los tribunales era mayor. En la medida en que los juicios se transforman en algo habitual en las ciudades en donde se realizan, parece disminuir el entusiasmo de la población por presenciarlos. En este contexto, durante la preparación de este informe recogimos dos experiencias muy llamativas que dan cuenta de una penetración importante de la idea de publicidad de los juicios. Se trata de situaciones en la que los tribunales han desarrollado políticas expresas para promover mayores niveles de asistencia a los juicios frente al escenario en el que la asistencia de público ha disminuido.

La primera de estas experiencias consiste en que en algunas regiones los tribunales han desarrollado contactos con colegios y organizaciones sociales para invitarlos a presenciar juicios orales. Los jueces entrevistados relatan cómo en varios casos las salas de audiencia han estado llenas de alumnos de cursos superiores de colegios de la ciudad. Dicha política ha sido reforzada por algunas oficinas del Ministerio Público que han coordinado con los tribunales sus esfuerzos en la materia o desarrollado iniciativas paralelas³³. Una segunda experiencia recogida se refiere a la realización de juicios en localidades pequeñas en donde los delitos fueron cometidos, pero en las que no existe un tribunal de juicio oral. Los tribunales de juicio oral solo se ubican en las ciudades más grandes del país. Así, cuando un delito cometido en una ciudad que no cuenta con dichos tribunales llega a la etapa de juicio, existen dos alternativas: que dicho juicio se haga en la ciudad que es sede del tribunal oral, o que el tribunal oral se traslade a la ciudad en donde se cometió tal delito. A la fecha de elaboración de este informe al menos tres tribunales orales habían realizado juicios fuera de su ciudad de asiento. La experiencia relatada por los jueces en dichos casos dio cuenta de un alto impacto de esta modalidad de juicio en materia de publicidad³⁴. Así, se describía que dichos juicios habían contado con una

³³ Ver por ejemplo Fiscalía Regional Antofagasta, *Cuenta Pública Regional 2002*, 43 (2002).

³⁴ Un diario regional de la IV Región, que ha sostenido una política crítica respecto a la reforma, reportó uno de estos juicios en un extenso artículo en el que destacó el impacto de dicho juicio en la comunidad de Vicuña. Ver *Un Juicio Oral a la Altura de la Reforma*, Diario El Día, 17 de noviembre, 2002.

asistencia masiva de personas de la comunidad. Un juez relataba que “*cuando la gente salía de la sala en los recesos había otras personas que inmediatamente ocupaban esos asientos*”.

Estas experiencias dan cuenta de una creciente penetración de la idea de la publicidad de los juicios. No se trata simplemente de que los tribunales cumplan con el mandato mínimo de la ley acerca de la obligación de permitir acceso a las salas de audiencia, sino de una actitud proactiva destinada a que los juicios cuenten con la asistencia de la mayor cantidad de público posible.

A su turno, las condiciones de información al público respecto de los procedimientos siguen exhibiendo calidad: todos los tribunales anuncian una agenda diaria con las audiencias que están teniendo lugar, cuentan con unidades de atención de público y en la mayoría de los tribunales los funcionarios administrativos responden telefónicamente las consultas del público. No obstante, un estudio realizado durante el año 2002 muestra cierto deterioro de este aspecto: mientras el año 2001 el 90% del público ubicaba el aspecto “información” (ofrecida por los tribunales) en las categorías de excelente/bueno, dicha cifra descendió a un 68% durante el año 2002³⁵.

En cuanto a la producción de cifras, prácticamente todos los tribunales de la reforma están generando estadísticas acerca de su actividad, con la más diversa información. Esta actividad ha sido fundamentalmente impulsada por los administradores. En algunos tribunales los jueces se han sumado también al trabajo de estándares de eficiencia a partir del trabajo estadístico; en otros, sin embargo, los jueces más bien han resistido esta actividad. Prácticamente todos los tribunales operan con criterios de publicidad respecto de esas cifras, al menos hasta donde pudimos percatarnos desde esta investigación; solo un tribunal nos negó el acceso a las cifras, invocando una instrucción de la Corte Suprema que prohibiría a los tribunales de la reforma publicar autónomamente las estadísticas de su gestión. La mencionada instrucción pretendería concentrar en la Corporación Administrativa del Poder Judicial la elaboración de estadísticas. Que la Corte Suprema desee encomendar esta tarea a la CAPJ está muy bien, de hecho el Poder Judicial ha carecido de estadísticas finas de su gestión, al menos que haya hecho públicas; pero pretender hacer esto prohibiendo el acceso a las cifras que están produciendo los tribunales, de manera que el público pueda contrastar dichas cifras con las originales y debatir en torno a ellas, representa un importante defecto de transparencia. Lo anterior, máxime si se considera que a dos años de iniciada la reforma el Poder Judicial no ha puesto a disposición del público información empírica relevante (la información estadística publicada en la página web del Poder Judicial incluye solo ingresos y egresos por Corte de Apelaciones, de muy escasa utilidad para el trabajo estadístico).

Lo anterior resulta de la mayor relevancia, pues, en primer lugar, las estadísticas han demostrado ser absolutamente cruciales para evaluar el sistema y su marcha –incluso para evaluarlo positivamente ante impresiones de que no estaría funcionando– y, en segundo lugar, resulta imprescindible comenzar a debatir cuestiones metodológicas en torno a las estadísticas y a

³⁵ DIEGO MUÑOZ y PAOLA VILLA, *Mediciones de Calidad de Servicio y Percepción Interna en el Segundo Taller sobre Conocimiento de la Función de Garantía en el Nuevo Sistema Procesal Penal*, borrador a publicarse en Cuadernos Judiciales N° 7 del Instituto de Estudios Judiciales. Agradecemos a los autores la entrega del borrador.

la obtención de conclusiones a partir de ellas; hasta ahora los tribunales han mostrado una gran disposición a generar estadísticas, pero una porción importante de dichas cifras no permiten todavía trabajar a partir de ellas en conclusiones o imágenes del sistema, sea por el modo en que se obtienen, sea porque no están desagregadas, sea porque otras cifras valiosas no están siendo producidas, sea, en fin, por el modo en que dichas estadísticas se agrupan y ordenan. En este sentido los tribunales adolecen del mismo problema que el Ministerio Público: aunque el hecho de que estén generando estadísticas es en sí mismo un gran avance y siendo muchas de ellas de extrema utilidad, una parte importante de dichas cifras no parecen estar siendo producidas para hacer de ellas una herramienta de trabajo y planificación, en el sentido de que permitan evaluar el funcionamiento del tribunal y tomar decisiones respecto de ello. Así, por ejemplo, algunos tribunales de garantía han generado cifras sobre el número de casos que tiene cada juez pretendiendo que ello da cuenta de la carga de trabajo, pero no sabemos cuántas audiencias diarias generan esa cantidad de casos o cuánto duran ellas; o bien algunos tribunales de juicio oral producen largos listados de los juicios realizados y sus sentencias, pero sin agrupar dichos resultados por categorías o rangos útiles para el análisis; o bien no tenemos información acerca de cuántos testigos comparecen y quién los presenta. Desde luego, todas estos ejemplos que estamos ofreciendo sí son abordados por las estadísticas de algunos tribunales; el punto es que las cifras y estadísticas tienen una función, nos dicen cosas acerca del funcionamiento del sistema y nos permiten tomar mejores decisiones, de manera que es imprescindible abrir el debate acerca de qué información es relevante tener de los tribunales y cuál es la mejor manera de obtenerla.

Por último, una vez que la Corte Suprema ordenó dismantelar la página web que había montado el tribunal de La Serena el año 2000, ningún tribunal volvió a mantener información en línea, privando así al público de una fundamental herramienta de acceso a la información.

1.11 Cortes

El tiempo de implementación transcurrido ha revelado que resulta de primera importancia sumar al proceso a las Cortes. Las Cortes, tanto por las vías debidas –resolución de recursos– como por vía no destinada al efecto –poder disciplinario– tienen un peso muy importante en la marcha del sistema. Por una parte, el poder de la jurisprudencia para interpretar las nuevas normas puede fácilmente determinar el éxito o fracaso de determinadas instituciones de la reforma, o de ella en su conjunto. A su turno, el poder disciplinario, la muy intensa cultura jerárquica de nuestra judicatura que lo extiende a prácticamente todo ámbito de cosas y en particular su muy evidente promiscuidad con las cuestiones jurisdiccionales, incentiva y desincentiva conductas en los jueces de instancia por el puro temor de que dicho poder sea ejercido. Entre una cosa y otra, resulta fundamental sumar a las Cortes tanto al conocimiento de las nuevas normas como a los nuevos modos de razonamiento judicial que dicha normativa requiere y que los jueces de instancia están crecientemente desarrollando.

En este escenario nos hemos topado con experiencias diversas en las distintas regiones en lo que toca a las Cortes de Apelaciones, por lo general más dependiente de cada ministro en lo personal que de cada Corte como entidad. Parece haber en promedio buena disposición de las Cortes hacia la reforma, aun cuando todavía en cada una de las regiones se escucha que tal o cual ministro está derechamente en contra de ella. Con todo, la sensación general es que las Cortes no están siendo un obstáculo explícito a la reforma, lo que se

traduce en actitudes que van desde el franco entusiasmo en el caso de algunos ministros –y aun de Cortes enteras en algunas regiones– hasta la neutra apatía. Se reconoce en general, sin embargo, respeto de las Cortes hacia los jueces de instancia en el común de los casos. Un juez sobre esto:

...en general la Corte ha sido como bien ayudadora (...) esta Corte siempre ha sido igual, es muy respetuosa de las decisiones de los jueces, en general es muy respetuosa (...) Esta Corte al parecer ha sido una Corte interesada en el desarrollo de la reforma (...) Por lo menos si no todos, algunos de los ministros sí.

En contraposición a ello, todas las Cortes –aun las más entusiastas– exhiben problemas importantes de falta de capacitación. Esta situación no es sorprendente si se tiene en cuenta que la capacitación que institucionalmente se diseñó a través de la Academia Judicial para los jueces de la reforma no contempló formalmente, en un programa ad hoc, la capacitación de los ministros de Corte. Los jueces de instancia de la reforma han transitado aproximadamente por 160 horas de capacitación formal, a lo cual se suman ya entre uno y dos años de experiencia, en los que han presidido decenas de miles de audiencias (a octubre de 2002 habían ingresado 53.275 causas a los juzgados de garantía), y en las cuales los jueces han enfrentado la más infinita diversidad de problemas y situaciones a que dichas audiencias dan lugar. En ese escenario los ministros de corte con suerte han realizado un curso de perfeccionamiento sobre la reforma, capacitación bastante superficial en comparación a lo que ha hecho cualquier juez, fiscal o defensor. En este escenario, la sensación general es que las Cortes se han sumado lo mejor que han podido, en muchos casos a costa del esfuerzo personal de los ministros por hacerse de los conocimientos necesarios y con la consecuente diversidad de resultados que ello conlleva. Un juez refiriéndose a esto:

...hay disposición de parte de la Corte de hacer las cosas bien; ahora, el tema de la capacitación de los ministros está muy débil, muy débil. Mientras la Academia no entienda que al mismo tiempo que hacer clases a los jueces tiene que hacerle un profundizado a los ministros, la cosa anda coja, porque es una cuestión humana, ¿dónde va a aprender un ministro si nadie le enseña? (Los ministros) tienen muy buena disposición, pero resulta que al momento de resolver tienen que empezar a agarrarse la cabeza para ver cómo interpretan el asunto, tienen una interpretación que viene desde atrás, no saben si es la misma, de repente se tiran con harta valentía y todo lo demás, pero es un problema, es un problema del sistema...

Otro juez en este mismo sentido:

...yo diría que los jueces de garantía sabemos mucho más, yo encuentro que la Corte debió haber preparado a los ministros, haber hecho una sala especializada con el curso que tuvimos nosotros, con toda la preparación porque igual son buenos, pero uno ve que todos los argumentos como que son del sistema antiguo y argumentos de conveniencia, como de criterio, porque ellos tienen muy buen criterio (...) y fallan muchas veces por su criterio y buscan argumentos, pero no son argumentos de la reforma procesal penal, que uno esperaría de un ministro (...) son muchos más argumentos típicos de las leyes antiguas, entonces yo encuentro que tuvo que haber una mejor preparación de las Cortes (...) y yo creo que hay ministros que están mal preparados, ellos se han preparado más acá en esta Corte, pero otros ministros que uno ve que saben poco.

Y refiriéndose a la diferencia de lógicas entre ambas culturas, este mismo juez señala que:

...los verdaderos ministros que van a conocer acabadamente los problemas de los juzgados de garantía y los tribunales orales van a ser los ministros que hayan sido jueces de garantía o que hayan sido jueces orales, porque los ministros que están ahora no han vivido esto y en razón de eso no lo manejan, ese es el punto.

En el caso de la Corte Suprema este problema es todavía más intenso. Hasta donde tenemos noticia solo dos ministros de la Corte Suprema se han sometido a programas de capacitación sobre la reforma en la Academia Judicial. A su turno, la reforma no ha llegado aún a Santiago, por lo cual la exposición de los ministros a las dinámicas de la reforma dentro de los tribunales, la lógica de las audiencias, los recursos y el tratamiento de la normativa es muy limitado –sin duda muy inferior al de cualquier juez de instancia– y reducido a los pocos recursos de nulidad que la Corte Suprema ha debido resolver en lo que va de implementación. También aquí la preparación de los ministros ha quedado más bien librada a los esfuerzos personales y el compromiso de cada uno de ellos, lo cual, como es natural, produce resultados heterogéneos y es siempre un muy alto riesgo en un sistema que, precisamente, pretende abandonar buena parte de aquello que compone la experticia de estos ministros: la experticia en las normas y en la lógica del sistema inquisitivo. Un juez refiriéndose a esto:

(A) la Suprema uno la ve como muy ausente de la reforma (...) estos dictámenes que dicta, porque en el fondo es el Ministerio Público el que se los pidió, y que de repente trae distorsiones al sistema (...) se la ve distante de la reforma y las veces que se mete, como que complica las cosas (...) las veces que se ha metido, no ha sido muy feliz...

Otro juez refiriéndose a esta misma materia:

Yo creo que para algunos (ministros) ha sido más difícil, más, porque estaban demasiado encuadrados, hay muchos temores también a la Corte (...) yo creo que nosotros tenemos bastante autonomía (...) pero bueno, ahora sí, tenemos conocimientos que ellos no tienen (...) Para qué decir la Suprema, digamos. No, ahí no hay caso.

Y en este mismo sentido, otro juez:

Nosotros estamos a años luz y resulta que cuando de repente ellos actúan (...) como que están pensando con criterios antiguos (...) nosotros estamos a años luz de lo que son las Cortes y a medida que va subiendo, se va alejando más de lo que es la reforma.

Un segundo tema que está rondando con mucha fuerza es la cuestión disciplinaria. Un sistema acusatorio, estructurado fundamentalmente sobre la base de estándares normativos (en contraposición a un sistema de reglas) exige fuertes dosis de construcción judicial de esos estándares. Ello, a su turno, requiere una gran capacidad de los jueces para crear soluciones a partir de dichos estándares y su adaptación a la infinita multiplicidad de variables que ofrece la realidad, soluciones que de ser necesario se irán uniformando o corrigiendo a través del sistema de recursos por las Cortes superiores. Sin embargo, atenta contra este modelo una intensa sensación por parte de los jueces de que pueden ser afectados disciplinariamente por las Cortes en cualquier momento y por cualquier causa, incluso

por decisiones estrictamente jurisdiccionales y, en la esfera no jurisdiccional, por casi cualquier cosa que afecte la susceptibilidad de un superior jerárquico. Esta sensación de fragilidad está extendida de manera importante entre los jueces; muchos sienten que están completamente expuestos al poder disciplinario de las Cortes superiores y que estas pueden utilizarlo como una facultad abierta en cualquier materia. Es cierto –y hay que reconocer– que la mayor parte del tiempo las Cortes han conferido espacios de libertad para que los nuevos jueces desarrollen el sistema; pero también es cierto que ha habido manifestaciones inquietantes del ejercicio del poder jerárquico de las Cortes, en varias expresiones; una muy importante es la queja que, aun cuando los casos han sido pocos, se cierne como una permanente amenaza sobre los jueces, incluso por su actividad estrictamente jurisdiccional. Un juez al respecto:

...(nos han deducido) queja por resoluciones judiciales dictada en audiencia y básicamente porque no están de acuerdo con la resolución (...) Ni siquiera el recurso de queja, sino la queja (disciplinaria); nos coarta y cuando nos interponen queja nos vemos afectados; hay que informar, estamos cuestionados, lógicamente nos coarta la libertad y echa a perder tiempo, porque hay que informar y eso se ve en pleno, porque estamos expuestos a una sanción.

Y otro juez en este mismo sentido:

(Hay que) derogar la queja, la queja por resoluciones dictadas en audiencia (...) Esto es por sí el juez llega ebrio (al tribunal), para eso es la queja (...) Es tan grave, que con dos quejas acogidas en un año te vas sin nada, por eso es grave para el juez, una arbitrariedad manifiesta, notoria por actuación del juez, no por una resolución judicial.

Consistente con esto, ha habido casos en que las Cortes han pasado a pleno a jueces por resoluciones también estrictamente jurisdiccionales; el ejemplo más paradigmático es el de un juez pasado a pleno por no seguir en sus decisiones cierta jurisprudencia de la Corte Suprema relativa al procedimiento simplificado, lo cual ilustra cómo las Cortes creen poder utilizar el poder disciplinario para modelar el comportamiento jurisdiccional de los jueces, lo que atenta fuertemente contra de la independencia interna de los mismos.

En este mismo sentido, la Corte Suprema ha dictado instrucciones para todos los jueces de la reforma, interpretando el nuevo Código por fuera del sistema de recursos por vía administrativa; el ejemplo más paradigmático es el acuerdo que, interpretando el artículo 229, le dice a los jueces que no pueden intervenir en lo absoluto en la formalización de la investigación que hace el fiscal, ni exigirle, a petición de la defensa, que precise aspectos de dicha formalización³⁶. Esto ha llevado a la situación bastante bizarra de que en la argumentación dentro de la audiencia los fiscales hayan sustituido la argumentación legal por la invocación de las instrucciones de la Corte Suprema cuando quieren impedir que los jueces intervengan en la formalización, una herramienta más cercana a la amenaza con la jerarquía judicial que a la genuina argumentación jurídica. De vuelta con la misma idea: si la Suprema quiere interpretar el artículo 229 y pronunciarse sobre el rol y facultades del juez de garantía en la audiencia de formalización, no le cabe sino esperar a que alguna de las partes deduzca un recurso de

³⁶ Se trata de la instrucción recogida en el acta N° 79-2001, de fecha 10 de enero de 2001.

nulidad pretendiendo que la transgresión de dicho rol o facultades configuraría alguna de las causales del recurso de nulidad (por ejemplo violación de garantías). No siendo así, nuestra opinión es que la Corte Suprema no puede interpretar la ley a través de instrucciones administrativas; dichas instrucciones violan la independencia judicial y a nuestro juicio no son obligatorias para los jueces ni la diferente interpretación de los jueces debiera poder considerarse materia de legítimo ejercicio disciplinario³⁷. En la contracara, debe reconocerse que en la medida en que la reforma ha ido avanzando, la Corte Suprema ha ido abandonando los instructivos, permitiendo en esta parte un mejor escenario para el desarrollo del sistema por parte de los tribunales de instancia.

Por último, hemos tenido noticia de al menos un caso en que el poder jerárquico de la Corte Suprema –que los ministros parecen asumir como un poder que recae en cada uno de ellos, individualmente– ha sido utilizado de manera que ilustra de manera extrema lo que venimos diciendo; se trata del viaje de un ministro visitador de la Corte Suprema a su respectiva región. En ella, hizo que los jueces retiraran las banderas regionales que, junto con la bandera chilena, habían decidido poner en el tribunal; hizo que retiraran de las paredes los decálogos de derechos y otros carteles explicativos de la reforma destinados al público, porque habían sido elaborados por el Poder Ejecutivo y no por el Poder Judicial; le prohibió a los jueces utilizar un martillo para dirigir la audiencia, argumentando que la tradición chilena seguía a la francesa y, por lo mismo, en las Cortes se utilizaba una campanita para dirigir el debate; le hizo ver a los jueces que eran ellos y no los administradores quienes “mandaban” en los tribunales (mensaje que atenta con los objetivos de profesionalización de la administración de tribunales de la reforma, en donde todos los tribunales están buscando de buena fe equilibrios y fórmulas de balance entre administradores y jueces); y les señaló además que fiscales y defensores no podían litigar en equipos (lo cual desde el punto de vista del modelo acusatorio no tiene ninguna asidero y, al contrario, atenta contra los objetivos de permitir que las instituciones se organicen hacia adentro y se coordinen con las demás del modo que mejor sirva a la buena gestión del sistema y de los recursos). Se trata, en suma, de una expresión extrema de las razones que tienen los jueces para sentirse expuestos y vulnerables ante la superioridad jerárquica, lo cual aplasta la creatividad judicial o la hace desarrollarse en condiciones de riesgo que los jueces no tienen por qué estar dispuestos a asumir. A su turno, este relato deja al descubierto el tema de fondo de cómo decisiones que fueron tomadas localmente –en consonancia con el esfuerzo de la reforma por, precisamente, traspasar la gestión de los tribunales de instancia a los mismos tribunales– fueron canceladas desde el ejercicio del poder jerárquico central.

1.12 Necesidad de capacitación

La Evaluación 2001 detectaba una inseguridad bastante generalizada entre los jueces en torno al conocimiento del nuevo sistema, su procedimiento, el rol que estaban

³⁷ En este caso particular tiene además el agravante de que, en nuestra opinión, la instrucción es errada en lo substantivo; se trata de una equivocación de la Corte, producto de su lectura puramente lineal y descontextualizada del nuevo Código; desconoce que el acto de formalizar es un acto de garantía, íntimamente vinculado al derecho a defensa, y frente al cual rige el art. 10 en todo su rigor; de esta suerte, si el fiscal no está dando la información mínima y razonable que el defensor necesita para comenzar a preparar su defensa, el juez está precisamente para proteger el derecho a defensa y exigir la información clara y precisa. Si no, entonces quiere decir que el acto de formalizar la investigación es un puro ritualismo hueco de sentido y que la presencia allí de un juez es pueril e insignificante.

llamados a cumplir y las facultades con que contaban para el efecto. Esta inseguridad se producía aun cuando los jueces habían cursado diversos programas de capacitación con los contenidos de la reforma, y la razón más profunda de esto tenía que ver con que en un sistema acusatorio muchas de las respuestas más relevantes en torno a estas cuestiones no están explícitas en la ley, sino que emanan de la lógica del sistema en su conjunto y de la construcción de estándares a partir de dicha lógica y de principios legales y constitucionales.

En el curso del segundo año hemos presenciado una creciente mayor seguridad de los jueces en los aspectos más obvios de su rol y facultades, lo cual ha redundado en mejores y más veloces audiencias, mayor certeza jurídica para los actores y, en general, en un mejoramiento del funcionamiento del sistema.

No obstante, los jueces todavía tienen déficit importantes de capacitación de los que es necesario hacerse cargo. Un juez de garantía refiriéndose a esto:

... tú (como juez) estás inmerso en cierta ignorancia, digamos, no sabes que no sabes, y crees que lo sabes todo porque alguna vez te tocó un caso; pero los fiscales tuvieron la gran ventaja de ser conscientes de que no sabían, entonces qué hicieron, estudiaron (...) acá hay un diplomado de derecho penal y no hay ni un juez (...) y dime tú cómo ahí no van a estar los jueces orales que fallan fondo, que fallan dogmática penal (...) la lectura ahí es una de dos: o estos jueces no necesitan el diplomado porque saben todo, o son tan soberbios que no son capaces de decir "necesitaría aprender qué es un error de tipo". Es esa segunda, claramente. Va a llegar un momento en que los fiscales (van a saber más que nosotros) en la dogmática, pero claramente, no te quepa la menor duda...

La deficiencia que más claramente parece tener a los jueces en problemas en este momento es la baja capacidad para razonar por estándares y principios (en lugar de hacerlo por reglas, como estaban acostumbrados), y construir a partir de allí las normas del Código para el caso concreto. Esta deficiencia es crucial, pues esclaviza a los jueces al tenor literal de la ley y los moviliza hacia el mismo formalismo en la aplicación de las normas que la que exhibían en el sistema inquisitivo.

Los ejemplos abundan en las más diversas áreas. Pero tal vez el ejemplo más paradigmático sea que todo el control judicial que reposa sobre la base de evaluar la aplicación de estándares para el caso concreto es muy precario; la mayoría de los jueces sigue realizando únicamente el control judicial que está explícita y formalmente regulado en el Código, que ofrezca reglas claras que puedan seguir literalmente de sus normas. Típicamente, por ejemplo, los límites de penas en el procedimiento abreviado o el tipo de delitos que admiten acuerdos reparatorios. No obstante, cuando se trata de control judicial que exige la construcción de estándares a partir de la ponderación de normas y principios, los jueces, salvo excepciones, con frecuencia ni siquiera entran en el intento. Las manifestaciones de esta carencia son vastas: el control judicial sobre los actos policiales es más bien precario, el control de identidad y las facultades policiales asociadas a él han devenido en prácticas que recuerdan fuertemente aspectos de la detención por sospecha (pues no se está produciendo en los juzgados de garantía debates más sofisticados acerca de si, por ejemplo, la intervención policial para controlar la identidad se justificó en primer término); las autorizaciones

judiciales han suprimido el debate ulterior de legalidad en la ejecución del acto de investigación; no hay prácticamente exclusión de prueba ni nulidad, debido a que los jueces en general no están construyendo estándares que calibren la entidad de la transgresión con otras causas que podrían eximir de estas medidas procesales; el debate en torno a la prisión preventiva se ha automatizado en alguna medida del modo que describiremos en el capítulo IV, fenómeno también consistente con esta “lógica de reglas” (“pena superior a cinco años, prisión preventiva”; “reincidencia, prisión preventiva”; “no es candidato a la 18.216, prisión preventiva”), y sin mucha capacidad para construir estándares en torno a la necesidad de cautela o las exigencias probatorias del elemento material, por ejemplo. El mismo debate en torno a la formalización de la investigación de que dábamos cuenta en la sección anterior muestra también que hay poca capacidad para construir estándares sobre qué aspectos de la formalización serían solo materia de reclamo administrativo y cuáles, en cambio, invaden el ámbito de las garantías en que el juez debe sin duda intervenir; y así suma y sigue.

Múltiples entrevistas con jueces de garantía dan cuenta de esta falta de adiestramiento en la construcción de estándares. Un juez de garantía, refiriéndose a la exclusión de prueba: *“La práctica y la experiencia en general me ha demostrado que el juez de garantía en este sistema nunca va a excluir pruebas o es muy difícil que excluya pruebas por infracción a garantías constitucionales”*.

Y más adelante, refiriéndose a la experiencia de recibir detenciones ilegales:

Aquí en el tribunal en general lo que se hace simplemente se recibe la denuncia; no ha habido hasta ahora y ni lo he visto en audiencias de preparación de juicio oral la consecuencia de exclusión de alguna prueba o evidencia por el hecho de haberse declarado contraria a derecho; en general los jueces, yo me incluyo dentro de ellos, somos renuentes a declarar una detención ilegal, o sea nos vamos por el tema que la detención ilegal vendría a ser un delito (pero) los dejamos formalizar (a los fiscales). La tendencia aquí en general los jueces la tienen muy clara, el hecho que una persona detenida la hayan apremiado ilegítimamente no significa la impunidad del ilícito...

Esto ilustra el punto: el razonamiento por reglas obliga a este juez a limitar el control de la detención a verificar si se cometió un delito que él pudiera remitir para su investigación, pero no entra en su ecuación la posibilidad de medidas procesales del tipo liberar al imputado, excluir prueba o no permitir la formalización. No queremos decir que todas estas soluciones procedan o que sean deseables, sino simplemente que los jueces tienen una función de garantía tanto de los derechos de los intervinientes (incluyendo al imputado) como también del proceso en general, para lo cual están dotados de más poder y facultades que los que están explicitados en el CPP (por la lógica del sistema, por la Constitución, por los tratados internacionales y por el artículo 10 del CPP). Las principales herramientas del juez en su función cautelar son procesales, pero ello exige poder trabajar con principios y construir estándares para el caso concreto. En el ejemplo que nos pone este juez, hay en ese puro párrafo enormes necesidades de construcción de los más diversos estándares: ¿cuándo una prueba es ‘contraria a derecho’? ¿Todas las pruebas ‘contrarias a derecho’ deben ser excluidas? ¿Cuándo exactamente una detención es ‘ilegal’? ¿Siempre una detención ‘ilegal’ genera la exclusión? ¿Cuándo un apremio es ‘ilegítimo’? Y así suma y sigue. Todas estas cuestiones son más bien propias de otro tipo de trabajo y otro tipo de debates; pero no queremos dejar de mencionar-

los en este informe sobre la implementación porque la reforma, para seguir avanzando en la construcción de una cultura acusatoria, requiere urgentemente que los jueces transiten desde la 'lógica de razonamiento por reglas' –que pasa por alto todos estos debates– hacia una 'lógica de razonamiento por estándares', que obliga a construir dichos estándares haciéndose cargo de la complejidad que ofrecen los casos concretos y la ponderación en ellos de los diversos y en ocasiones conflictivos principios que rigen la reforma.

En el caso de los jueces orales este problema también se produce y toma la forma más concreta de defectos en la conducción del juicio y su litigación, considerando que la dirección de juicios orales y la decisión de las cuestiones de admisibilidad y peso probatorio tienen fuertes componentes de razonamiento por principios y construcción de estándares. La falta de entrenamiento en razonar por principios y en la construcción de estándares produce que los jueces sustituyan la ponderación de dichos principios y la construcción de dichos estándares por la aplicación más bien de reglas. Así, por ejemplo, la práctica judicial ha desarrollado una regla según la cual si una prueba está incluida en el auto de apertura ya no hay nada más que discutir acerca de su admisibilidad en juicio (lo cual es dogmáticamente erróneo y, en consecuencia, hace que los jueces se equivoquen en la conducción del debate durante el juicio cuando debieron haber impedido la presentación de una prueba –por alguna de las muchas razones que hay para ello– y no lo hicieron porque ella estaba incluida en el auto de apertura, como tuvimos ocasión de observar); otro ejemplo en este mismo sentido es la autorización de que los informes periciales sean introducidos por escrito como prueba documental, sin capacidad de construir estándares respecto de cuándo un documento puede constituir prueba instrumental y cuándo, en cambio, está sustituyendo testimonio; lo mismo ocurre cuando los jueces entienden que basta que el fiscal o el defensor digan de dónde sacaron el documento que están mostrando para que este pueda ser introducido como prueba documental sin más acreditación, dando por satisfecho el art. 333 del CPP.

Así, la principal debilidad de los jueces orales es la misma que la de los jueces de garantía: la falta de entrenamiento para razonar por principios, construir estándares a partir de la ponderación de los mismos y su integración con las normas, y aplicar dicha integración al caso concreto. En lugar de ello, son jueces acostumbrados a trabajar con reglas, de aplicación relativamente absoluta y abstracta, que tienen muy poco poder para discriminar las particularidades del caso concreto y hacerse cargo de su individual sofisticación.

2. MINISTERIO PÚBLICO

En la Evaluación 2001 analizamos un cierto número de aspectos del funcionamiento del Ministerio Público que habían sido definidos como relevantes en el trabajo de preparación de la metodología de evaluación realizado por el CEJA. Este año hemos suprimido algunos de esos aspectos y reestructurado otros de los restantes, de manera de abordar lo que nos parece fueron los temas más relevantes arrojados por la Evaluación 2001.

2.1 Aspectos preliminares

La función del Ministerio Público es llevar adelante la investigación de las denuncias penales y, en su caso, sostener la acción penal pública a través de la acusación y la litigación de los casos.

El Ministerio Público es un órgano autónomo, encabezado por un Fiscal Nacional jefe del servicio. El Fiscal Nacional es elegido por el Presidente de la República de una quina confeccionada por la Corte Suprema y debe ser aprobado por los dos tercios del Senado; dura diez años en el cargo, sin posibilidad de reelección. Un Director Ejecutivo Nacional apoya al Fiscal Nacional en la administración, gestión y finanzas de la institución. Bajo estas autoridades hay seis divisiones, cada una con su respectivo gerente: Recursos Humanos; Administración y Finanzas; Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de Gestión; Contraloría Interna; Informática; y Atención de Víctimas y Testigos. Esta Fiscalía Nacional no tiene funciones operativas, sino solo de dirección, planificación y gestión. La Fiscalía Nacional tiene su sede en Santiago.

La función operativa del Ministerio Público está radicada en las fiscalías regionales. Bajo el Fiscal Nacional hay un Fiscal Regional por cada una de las trece regiones de Chile, con excepción de la Región Metropolitana en donde están previstos cuatro fiscales regionales. Cada Fiscal Regional cuenta con un número de fiscales adjuntos determinado por las necesidades de la región en cuestión. Dichos fiscales adjuntos están organizados en una cantidad de fiscalías locales distribuidas en la respectiva región.

Cada Fiscal Regional cuenta a su turno con un Director Ejecutivo Regional encargado de la labor administrativa y reproduce las unidades de la Fiscalía Nacional (salvo la de Contraloría Interna).

En cada una de las regiones existe un número de Fiscalías Locales, distribuidas geográficamente. Cada una de dichas fiscalías locales es dirigida por un fiscal jefe, quien cuenta con un equipo de fiscales adjuntos, un número de asistentes de fiscal –algunos abogados, otros técnicos jurídicos– en proporción de uno cada dos fiscales. Estas fiscalías locales cuentan además con un cuerpo de funcionarios administrativos que apoyan la gestión, básicamente secretarías, auxiliares y un administrador.

2.2 Organización del trabajo y gestión del flujo de casos

La experiencia en las distintas regiones en términos de organización del trabajo y gestión del flujo de casos es muy diversa y heterogénea, por lo que no es posible hacer generalizaciones. En ese sentido, las observaciones que entregamos a continuación persiguen más bien poner de manifiesto prácticas virtuosas que debieran ser extendidas, a la vez que prácticas problemáticas cuya generalización debe evitarse.

Este segundo año de implementación se observa una muy intensa exploración de distintas fórmulas de organización y una permanente corrección de las prácticas en este ámbito. Aunque los resultados son bastante diversos entre las distintas fiscalías y regiones, el solo dinamismo que en este sentido está exhibiendo el Ministerio Público en el nivel local, la capacidad de aprendizaje y la permanente corrección de los modos de trabajo con metas de eficiencia resulta una virtud que debe ser destacada. El Ministerio Público más que ningún otro actor del sistema muestra un aprendizaje muy intenso y constante; las fiscalías locales ensayan diversas maneras de estructurar el trabajo, prueban, exploran, evalúan, rectifican errores, miden resultados y vuelven a diseñar nuevas fórmulas para gestionar el trabajo y organizarse. La innovación está fuertemente radicada a nivel local, aunque es mérito de la Fiscalía Nacional haber abierto más los espacios para que dicha innovación se produzca y, a

la vez, mantener una clara presión por resultados medibles, expresados fundamentalmente en los índices de términos. En algunas fiscalías el impulso ha estado claramente liderado por el fiscal regional y estos casos coinciden con experiencias de innovación más proactivas, en las que la autoevaluación es producto de un plan deliberado con plazos preestablecidos; en otras en cambio la innovación ha provenido de las fiscalías locales, más bien en una cierta ausencia de la fiscalía regional. Estos últimos casos coinciden con experiencias de innovación menos intensas y más reactivas.

El dinamismo que este proceso de diseño y rediseño ha exigido de las fiscalías es una fuente de creatividad que debe ser valorada y protegida; no obstante, nos parece que a estas alturas es posible ya ir identificando algunos diseños como superiores a otros, y el próximo esfuerzo del Ministerio Público debiera ser por detectar dichas mejores prácticas y replicarlas. La falta de uniformidad en los diseños organizacionales del Ministerio Público se traduce en que hay modelos que a estas alturas resultan mejores y otros que resultan peores en términos de eficiencia, utilización de recursos, explotación del personal y, en general, organización de la persecución. No se trata de que la falta de uniformidad sea un problema en sí mismo; no obstante, en la medida en que algunas de esas prácticas resulten claramente más eficientes sí parece un error no aprovechar dicha experiencia para replicarla en las demás fiscalías.

La organización del trabajo en las fiscalías locales se estructura en torno a los sistemas de turno, los sistemas de terminación temprana de casos y la creación de unidades especializadas. Adicionalmente, resulta relevante revisar a este respecto los sistemas de registro del Ministerio Público y la carga de trabajo administrativo a que ellos dan lugar.

a) *Turnos*

Todas las fiscalías observadas en este estudio han estructurado su trabajo en torno a un sistema de turnos, vinculado a la exigencia de que haya un fiscal disponible las 24 horas para las necesidades de los primeros actos de la investigación. El turno consiste fundamentalmente en portar un teléfono celular de la fiscalía cuyo número está en poder de las policías, de manera que estas cuenten las 24 horas con acceso a un fiscal. El fiscal de turno, además de estar disponible telefónicamente para dar instrucciones o resolver dudas de la policía, concurre al sitio del suceso en ciertos casos (típicamente en los homicidios), le toma declaración al detenido cuando ella procede y asume las audiencias producidas por los casos que ingresaron durante su turno (típicamente la audiencia de control de la detención). En general, en casi todas las fiscalías, a este fiscal le son asignadas las causas ingresadas durante su turno, salvo que ellas traten de una materia que cuenta con unidad especializada en la respectiva fiscalía.

Estos sistemas de turno han sido ensayados por cada fiscalía de manera independiente, de acuerdo con las particulares necesidades de su realidad local, y en general en todas ellas el sistema de turno ha evolucionado en varias versiones producto de procesos de ensayo y error.

Así, en estos dos años las fiscalías locales han ensayado diversos sistemas de turno:

- Un fiscal en turno operativo de lunes a viernes y uno durante el fin de semana, a lo que se agregan fiscales suplentes en ambos casos. Los fiscales operativos portan celular del turno.

Los fiscales de turno suplente están disponibles para el caso de que el turno acumule demasiadas diligencias y no pueda ser abordado diligentemente por un solo fiscal.

- Un fiscal de turno de lunes a jueves y uno de viernes a domingo. Algunas fiscalías modificaron el día de entrega del turno (de viernes a jueves) para permitir que el fiscal que venía entregando el turno realizado durante la semana no tuviera que asumir el día sábado las audiencias producto de las detenciones realizadas el día viernes.
- Un fiscal por turno, en turnos de 24 horas los días de semana, más un turno –realizado por otro fiscal– el fin de semana.
- Dos fiscales por turno, en turnos semanales de jueves a jueves, en los que cada fiscal se alterna cada 24 horas.
- Una pareja de fiscales que comparten el turno; el turno dura una semana, de viernes a viernes (para comenzar por el fin de semana que es donde se produce la mayor cantidad de ingresos), rotándose los horarios diurno y nocturno en subturnos de doce horas (de las 8:00 a las 20:00 hrs.); así, el primer fiscal está de turno de lunes a jueves durante el día y de viernes a domingo de noche, mientras que el segundo fiscal lo hace a la inversa. Luego, cuando vuelve a llegar el turno a este equipo, invierten los horarios. En una fiscalía de 12 fiscales, esto permite que cada equipo tenga turno cada seis semanas, y que cada fiscal tenga el turno de mayor carga –el turno nocturno del fin de semana– una vez cada doce semanas.

La mayoría de las fiscalías locales han adoptado a lo largo del tiempo más de uno de estos sistemas de turno, en una evolución de aprendizaje y adaptación que, como se ha dicho, representa una fuente de creatividad importante. A estas alturas, sin embargo, se ha generado suficiente información como para poder evaluar dichos sistemas y concluir que algunos de ellos favorecen mejor que otros el recurso humano, contribuyen más a la organización del trabajo y se insertan mejor en la gestión del flujo de causas.

Considerando que esta faceta del trabajo configura una de las principales fuentes de agotamiento físico de los fiscales³⁸, dada la experiencia que se ha generado en esta área, el Ministerio Público está entrando en un período en el que resulta imprescindible obtener las mejores prácticas y reproducirlas en todas las fiscalías locales. Esto, no porque la uniformidad de prácticas tenga en esta área un valor en sí misma, sino porque –habida cuenta de la experiencia generada– no hay justificación para que haya fiscalías locales que persistan en diseños que parecen menos eficientes. Con todo, el desarrollo de mejores prácticas y su difusión por parte del Ministerio Público requiere que este asuma la diferencia en las posibilidades de administración de trabajo que tienen los distintos tamaños de fiscalía, pues mientras más fiscales tiene una fiscalía, mayores son las posibilidades de reorganización del trabajo. La Fiscalía Nacional ha realizado esfuerzos en este sentido y, de hecho, elaboró completos manuales de procesos recogiendo lo que les pareció detectar como las mejores prácticas. No obstante, en ninguna de las entrevistas que realizamos a los fiscales dicho instrumento fue relevado por ellos como una herramienta para la organización del trabajo y, de hecho, lo que se observa es la gran heterogeneidad que hemos descrito. Creemos que esto pasa de manera importante por las limitaciones que tiene el material escrito para impactar las prácticas concretas de las instituciones, allí donde toda la experiencia de estos dos años parece mostrar más bien que la conducción y el liderazgo –incluso con

³⁸ Ver Ministerio Público, *Evaluación del Trabajo de los Fiscales Adjuntos del Ministerio Público*, en Boletín de Jurisprudencia N° 11, julio de 2002.

importantes ámbitos de flexibilidad o discrecionalidad– resultan ser los factores preponderantes para generar prácticas, modos de hacer y actitudes.

b) Terminación temprana de las causas

Uno de los principales temas que se percibieron como problemáticos en la Evaluación 2001 fue la baja capacidad que estaba exhibiendo el Ministerio Público para terminar tempranamente aquellos casos que lo ameritan, racionalizando con ello el uso de recursos y generando una mejor gestión del flujo de causas.

Entre las causas de este problema se detectaba:

- Falta de sofisticación en la gestión del flujo de causas, organizando el trabajo sobre bases estrictamente individuales, sin aprovechamiento de trabajo de equipo.
- Reticencia de los fiscales a terminar tempranamente las causas, por temor a la opinión pública y a la deslegitimación.
- Falta de conducción y liderazgo a nivel regional.
- Instructivos de la Fiscalía Nacional disfuncionales al término temprano de los casos.
- Desincentivos a la terminación temprana impuestos por ciertas prácticas judiciales.

En algunos de estos temas hemos detectado importantes avances –especialmente en las prácticas internas del Ministerio Público–, mientras que otras siguen siendo problemáticas.

En primer lugar, se ha producido en las fiscalías locales una creciente sofisticación de la organización del trabajo en torno a diseñar sistemas que permitan terminar tempranamente las causas que lo ameritan. De nuevo, esta experiencia es diversa entre las distintas fiscalías y regiones, pero se observa un creciente abandono del modo de operar con el que en general partieron las fiscalías locales, en el que las causas eran distribuidas equitativamente y cada fiscal adoptaba todas las decisiones relativas a sus propios casos; en su lugar, los diseños han ido avanzando hacia modelos que en mayor o menor medida establecen unidades especializadas para esta labor dentro de cada fiscalía, de diversa conformación y con igualmente diverso ámbito de competencia; pero, como sea que se organice, se trata de sistemas que persiguen que los fiscales adjuntos reciban en general solo “casos trabajables”, centralizando la evaluación preliminar de la causa, la decisión de terminarla tempranamente (en general por archivo provisional, facultad de no iniciar investigación o principio de oportunidad) y el trabajo administrativo que ello conlleva. Se trata, como se ha dicho, de un proceso irregular entre las fiscalías, que ha ido recogiendo la experiencia del sistema y transformándola en aprendizaje. En palabras de un fiscal:

La ley originalmente nos dijo “ustedes ahora están a cargo de la persecución, y las causas entre los fiscales se distribuyen considerando factores objetivos”, pero nadie ni nada nos dijo en realidad cómo hacerlo. Nos dijeron aquí tienen tantas secretarías, tantos asistentes, tantos fiscales, ¡partan! (...) así que empezamos con un sistema de ensayo y error de manera de ir asumiendo las distintas funciones de la manera más estructurada posible; la complejidad estaba en la falta de experiencia y en que a cada rato iban apareciendo cosas nuevas para hacer...

Otro fiscal explicando el proceso:

Esto fue una evolución. El primer atisbo fue el asistente de alcoholes (luego vino el sistema de terminación temprana y las unidades especializadas) (...) quedó estructurado todo en mayo de este año, ya funcionando todas las unidades, y tenemos ahora otra persona encargada de ver exclusivamente las suspensiones condicionales y los acuerdos reparatorios...

Otro fiscal refiriéndose al tema:

El problema es de estructuración; como es un sistema nuevo, nadie está en el sistema ideal. Entonces se practican diferentes formas de encontrar los equilibrios; yo creo que en nuestro caso –y las estadísticas un poco lo avalan– los modelos de gestión que hemos tratado de implementar han resultado ser buenos, pero se pueden todavía mejorar, con uno o dos administrativos más y distribuyendo mejor el trabajo (...) Pero hay fiscalías donde el fiscal jefe no asume el tema administración, cada uno se hace cargo de sus casos, cada uno ve cómo se organiza y eso ha sido brutal, o sea fiscalías en donde tú no puedes seguir una causa...

Con todo, la antigua lógica todavía es poderosa, según comenta un fiscal:

...todavía se sigue con criterios muy tradicionales de trabajo, en que el abogado es dueño de su caso, o sea, lo empieza y lo termina, no deja que nadie se meta en su carpeta o en su investigación, no es dado a compartir una investigación incorporándola dentro de un circuito de trabajo en equipo...

Y un fiscal jefe de una de las regiones de la segunda etapa de implementación, refiriéndose a la mayor sofisticación de la organización del trabajo:

(Al principio) yo veía los números de Temuco y decía “esto es inalcanzable, nosotros nunca vamos a poder lograr estos números” y esos números eran del 70% de término. Pero el sistema de gestión dio para mucho más allá, hoy estamos en un 88%...

En algunos casos, el fiscal jefe está asumiendo personalmente la tarea de terminación temprana de las causas. En otros, la fiscalía local ha definido más bien modos de organizar el trabajo que simplemente distribuyen de manera espaciada en el tiempo las causas que a primera vista son candidatos a desestimación, de manera que cada fiscal esté a cargo de terminar casos tempranamente para toda la fiscalía una vez cada tantas semanas. En los casos más sofisticados, hay fiscalías que han constituido equipos completos solo dedicados a esta labor. En la fiscalía local de Antofagasta, por ejemplo, se constituyó la “Unidad de Decisión Temprana” (UDT), compuesta por un fiscal, dos asistentes y cuatro secretarías, a quienes son derivadas las causas por el fiscal jefe, previo examen preliminar de todos los partes policiales. En Temuco, a su turno, se constituyó una “Unidad de Archivo” –que administra todo el archivo de la fiscalía, incluyendo la ejecución administrativa de los archivos provisionales una vez decididos por el respectivo fiscal–, una “Unidad de Delitos Menores” que se hace cargo tanto de las faltas y de alcoholes como de ejecutar los principios de oportunidad y la facultad de no iniciar investigación una vez que han sido decididas por el fiscal jefe, y una “Unidad de Coordinación”, que se hace cargo de los casos que ameritan orden de investigar, pero respecto de los cuales no hay antecedentes claramente conducentes.

Este sistema de trabajo que establece un sistema centralizado para terminar causas tempranamente, parece ofrecer ventajas respecto de la simple distribución de dichas causas entre todos los fiscales: en primer lugar, centraliza el trabajo de estas causas en una sola unidad dedicada completamente a esto, desarrollando en ella metodologías de trabajo ad hoc a dicha función y aprovechando “economías de escala” tanto en la toma de decisión como en su ejecución administrativa.

Dependiendo de los modelos adoptados, las fiscalías locales estiman consistentemente entre un 40% y un 60% las causas que son desestimadas centralizadamente durante los primeros días por los sistemas de terminación temprana. Un fiscal jefe refiriéndose a esto:

Nosotros tenemos una organización, tenemos programas de trabajo, tenemos metas y objetivos, dentro de los cuales tenemos objetivos como fiscalía, más allá del trabajo individual de cada fiscal; si todos contribuimos a generar ese resultado, todos nos beneficiamos de él, y para todo fiscal está absolutamente claro que la unidad de terminación temprana cumple un objetivo muy fundamental...

Un beneficio adicional que parece radicarse en este método es que uniforma criterios respecto de la utilización de estas salidas. Por último, en la medida en que el sistema centralizado es más “institucional” en el sentido de que se trata de una unidad de la fiscalía la que se dedica exclusivamente a filtrar las causas para toda ella, esto parece generar mayor respaldo “político” de parte del Fiscal Regional y del fiscal jefe, de manera que los fiscales y funcionarios de dicha unidad sienten mayor confianza para realizar la desestimación en momentos muy próximos a la denuncia misma. Como explica un fiscal: “...hay otra razón más de por qué (hago personalmente) la evaluación preliminar, y es que yo, como fiscal jefe, en el fondo estímulo al fiscal para que tome la decisión...”. Como decíamos al comienzo de este capítulo, a esto también ha contribuido una fuerte presión de la Fiscalía Nacional por lograr metas de término de casos dentro del sistema. En la mayoría de nuestras entrevistas surgió que dicha presión era claramente percibida por los fiscales y determinaba de manera importante la actitud de las fiscalías locales respecto de este tema.

Junto con lo anterior, la Fiscalía Nacional ha flexibilizado sus instructivos relativos al uso de las herramientas procesales para terminar casos tempranamente³⁹. Eso ha dado a los fiscales mayor espacio para hacer uso de ellas de mejor manera.

En cambio, algunos de los desincentivos judiciales detectados el año pasado parecen mantenerse, especialmente en torno a los procedimientos abreviado y simplificado. Los revisamos en el capítulo VI a propósito de cada causal de término en particular.

Esta evolución del Ministerio Público hacia una mayor sofisticación de los mecanismos de terminación temprana –liderados en ocasiones por el fiscal jefe, en otras por el fiscal regional– se refleja en las cifras de la institución, tanto respecto de la carga de trabajo de los fiscales, como respecto de la cantidad de causas terminadas y de los tiempos que dichos términos están tomando (como se muestra con detalle en el capítulo VI).

En cuanto a la carga de trabajo, los fiscales estiman uniformemente su promedio de causas vigentes entre las 200 y 300, allí donde el año pasado la misma estimación promediaba las 500.

³⁹ Ver, vgr., instructivos 63 y 75 de la Fiscalía Nacional.

La percepción de los fiscales, en cuanto a la disminución de carga de trabajo que les ha significado la creación de mecanismos institucionales de terminación anticipada de las causas, oscila entre el 40% y el 60%, dependiendo de la fiscalía y del sistema (lo cual es consistente con la estimación anterior). Esta cuestión resulta de mucha importancia en presencia de una cierta sensación reinante entre los fiscales el año pasado, en el sentido de estar en presencia de una sobrecarga de trabajo. Así, a los pocos meses de funcionamiento de la reforma los fiscales de las regiones IV y IX tenían la percepción de trabajar con un flujo de casos y una presión laboral propia de un estado de régimen. Esto se reflejó en algún debate acerca de la necesidad de ampliar las plantas de fiscales y que fue publicado en medios de comunicación social regionales⁴⁰. Este mismo hecho, la percepción de los actores acerca de su sobrecarga de trabajo, es constatado en el informe de diagnóstico preparado por la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia en un informe de noviembre de 2002⁴¹. Los avances que relatábamos dan cuenta de que los problemas de recursos –si bien con frecuencia son reales– en muchas ocasiones obedecen más bien a defectos en el diseño organizacional de las instituciones o de los procesos de trabajo, y pueden ser corregidos a través de modelos de trabajo más eficientes como aquellos de los que dan cuenta estos desarrollos del Ministerio Público.

En cuanto a la cantidad de casos terminados, la Evaluación 2001 daba cuenta de que, a nueve meses de comenzada la reforma, solo el 46% de los casos estaba terminado⁴². A diciembre del 2002, en cambio, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%⁴³. En este mejoramiento substancial de los índices de término parece tener un rol muy relevante la mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar la respectiva decisión y llevarla a cabo. Lo anterior, especialmente si se considera que las nuevas regiones (II, III y VII) exhiben casi idénticos índices de término que las antiguas (IV y IX), 86,4% y 87,5% respectivamente (con un año de funcionamiento), lo cual da cuenta del aprendizaje que en esta materia ha tenido el sistema, y la transferencia de experiencia. En el capítulo VI revisaremos las cifras relativas a los mecanismos de selección de manera pormenorizada.

En cuanto a los tiempos que está tomando terminar tempranamente los casos que no van a ir a juicio, la Evaluación 2001 contenía testimonios muy uniformes y generalizados por parte de los fiscales en el sentido de que podían mantener vigentes durante largos períodos causas cuya terminación ya habían decidido, incluso en momentos muy inmediatos a la denuncia. Los testimonios recogidos este año, en cambio, coinciden en que la decisión de terminar una causa tempranamente se adopta en un momento muy cercano a la denuncia –el mismo día o dentro de los días posteriores– y que, adoptada, es ejecutada en lapsos que van desde algunos días hasta unas cuantas semanas. Un fiscal en relación con este tema:

Un archivo provisional tú lo reconoces de inmediato, basta leer el parte para saber que es un archivo provisional; del mismo modo que los fiscales saben cuándo tienen un juicio

⁴⁰ Véase Diario Austral de Temuco, *Críticas a la Reforma Procesal Penal son Injustas*, 18 de marzo de 2001. Más recientemente, El día de la Serena, *La Sobreexigencia laboral que apremia a los fiscales*, 2 de octubre de 2002, y El día de la Serena, *Los fiscales no están siendo sobrepasados por la carga laboral*, 3 de octubre de 2002.

⁴¹ Ver Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, *Diagnóstico Funcionamiento de la Reforma Procesal Penal en Regiones de la Primera y Segunda Etapa*, 13 (2002), documento no publicado, en poder de los autores.

⁴² Ver Informe de Evaluación 2001, pág. 20.

⁴³ Fuente: Ministerio Público, Informe Anual de Estadísticas, enero 2003. En adelante *Informe Anual*.

oral en las manos; cuando recibe la llamada y el policía le dice: “señor fiscal, mire, lo llamo porque asaltaron a una señora, la intimidaron con un cuchillo y le robaron la cartera”, uno le dice: “Ya, perfecto, dígame: ¿tiene lesiones la señora?”, “Sí, lesiones leves, y la llevaron a constatar lesiones” “¿Y recuperaron las especies?”, “Sí, detuvimos al imputado con la cartera y el cuchillo”. Bueno, que incauten todo y yo sé que tengo un juicio inmediato (...) Y cuando te llaman por un hurto en un supermercado, lo mismo: “¿Cuánto es el monto de la especie?”, \$40.000. Entonces yo inmediatamente pienso, arriba de 1 UTM es un hurto simple, no es hurto-falta, perfecto. “¿Cómo se llama la persona?” Me dicen el nombre, el RUT, entonces yo saco el extracto, sale sin antecedentes: suspensión condicional inmediatamente. Entonces, lo que nosotros hemos tratado de hacer es que el fiscal cuando tome conocimiento de un caso, piense en la solución; tal vez la decisión no se aplique de inmediato, pero sabe cuál es el objetivo, hacia dónde orientar su actividad...

Otro fiscal de una región diversa:

Yo decido el archivo y el técnico jurídico envía una carta en el día, haciéndole presente (a la víctima) que no hay antecedentes, que dentro de cinco días por favor nos aporte antecedentes si es que tiene, o que venga a conversar con el fiscal; se espera al quinto día, no llegó, se archiva al séptimo día; estamos hablando de diez días (para archivar) y en los que hay que aplicar principio de oportunidad o hay que aplicar facultad de no iniciar investigación, en el mismo plazo están en el tribunal...

Este mayor dinamismo está comenzando a producirse también respecto de las salidas alternativas. Un fiscal refiriéndose a esto:

...hemos ido mejorando cada vez, porque tampoco nos dijeron eso; al principio nosotros hacíamos el control de detención, formalizábamos, se lograba el plazo de investigación y solo después aplicábamos la decisión; pero de repente dijimos: oye, pero si podemos hacer el control de detención, formalizar y pedir la suspensión condicional del procedimiento, o podemos hacer el acuerdo reparatorio ahí mismo (...) entonces estamos aplicando eso...

Y también en el ámbito de las salidas alternativas, otro fiscal:

Con las salidas alternativas (...) incluso nosotros hemos formalizado y llegado a acuerdo reparatorio o suspensión condicional inmediatamente, sin haber investigado nada (...) incluso en la suspensión condicional los jueces estaban pidiendo el extracto (de filiación) para verificar que no tenga antecedentes y ya ni siquiera están pidiendo eso; entonces están diciendo: “considerando que se cumplen los requisitos según extracto que tuvo a la vista el fiscal”...

Y en este mismo sentido, otro fiscal: “...hay causas, muchas causas, en que la decisión se toma el mismo día”. Y otro fiscal, a propósito de la facultad para detener:

...la facultad para detener vino a solucionar muchos de esos problemas (de falta de notificación), porque uno mata la causa inmediatamente; la mata en la misma audiencia de control de la detención, entonces esas antes quedaban ahí hasta que se notificara al imputado...

En esta materia resulta ilustrativo un estudio empírico llevado a cabo en la ciudad de Antofagasta en el cual se analizaron todas las carpetas judiciales de los casos en los que se suspendió condicionalmente el procedimiento o se decretó un acuerdo reparatorio en dicha ciudad, desde el inicio de la reforma hasta al mes de agosto de 2002 (521 casos analizados). El estudio arrojó los siguientes resultados: en un 75,8% de los casos en los que se suspendió condicionalmente el proceso dicha salida alternativa fue decretada en la audiencia de formalización de la investigación. En el resto de los casos un 65% fue decretada dentro de los sesenta días siguientes. Tratándose de acuerdos reparatorios, un 46,3% de ellos fueron decretados en la audiencia de formalización. Del resto, un 57,5% lo fue dentro de los sesenta días siguientes⁴⁴. En el capítulo VI se ofrecen las cifras del Ministerio Público relativas a los promedios generales de tiempo que están tomando los términos de los casos (incluyendo las causas que van a juicio).

En suma –y dada la importancia que este tema reviste para el funcionamiento del sistema en su conjunto– valen para los sistemas de terminación temprana el mismo comentario que para los sistemas de turno: ellos revelan muy importantes síntomas de creatividad y dinamismo dentro del Ministerio Público –especialmente en sus bases– que deben ser valorados e incentivados. A la par, sin embargo, en la medida en que los diseños comienzan a diversificarse, a probarse y a exhibir resultados –algunos claramente buenos y otros no tanto– de vuelta, comienza un período en que empieza a hacerse cada vez menos sostenible que haya fiscalías locales que persistan en modelos de organización menos eficientes y que no adapten a su realidad local aquellos que exhiben mejores resultados. En este sentido, repetimos, no se trata de que deba perseguirse la uniformidad como un valor en sí, sino simplemente que la experiencia acumulada sirva efectivamente para consolidar las mejores prácticas en toda la institución.

La segunda cuestión que debe ser destacada a propósito de esta sección es que la innovación que el Ministerio Público está generando ha estado completamente centrada en hacerse cargo del flujo general de causas y de la disposición temprana de las mismas. La ausencia de mecanismos de terminación temprana fue uno de los problemas detectados en la Evaluación 2001 y su subsanación por parte del Ministerio Público es meritoria. Ahora, sin embargo, debe destacarse que los diseños institucionales descritos solo están pudiendo hacerse cargo de los delitos menos graves y complejos y, en cambio, hay una importante carencia de metodologías para asumir la investigación y solución de los delitos de mayor complejidad, que típicamente no pueden salir tempranamente del sistema y que por lo común deberán terminar por vía de una sentencia. Las muy bajas cifras de juicios orales, procedimiento abreviados y juicios inmediatos –que ofrecemos en el capítulo VI– apoyan esta observación.

c) Trabajo en equipo y especialización

En general, todas las fiscalías locales observadas organizan a sus fiscales en unidades especializadas por materia de delitos. Las materias más comunes de especialización son drogas, delitos económicos y delitos sexuales. Algunas fiscalías agregan todavía unidades de delitos violentos, de lavado de dinero y crimen organizado, de delitos contra la propiedad, de delitos funcionarios y de defraudaciones.

⁴⁴ Véase CLAUDIA NEGRÓN, *Estudio Empírico sobre las Salidas Alternativas al Procedimiento en la Ciudad de Antofagasta*, Seminario II presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, enero de 2003.

En todas ellas los fiscales especializados se encargan de todos los delitos de la respectiva materia, aunque también reciben causas de distribución común.

Las unidades pueden estar conformadas por uno o más fiscales, dependiendo la cantidad de casos que exhiba la materia en cuestión.

Adicionalmente, muchas fiscalías locales han estructurado equipos de trabajo agrupando un cierto número de fiscales (generalmente dos) con sus respectivos asistentes y secretarías. Estos equipos de trabajo muchas veces coinciden con los fiscales especializados de una misma materia, cuando hay más de uno.

Con todo, en general no se observa que esta estructura alcance a conformar genuinos equipos de trabajo. Las áreas de interacción entre los fiscales de un mismo equipo varían de fiscalía en fiscalía; en su versión más precaria, estos equipos de trabajo simplemente constituyen un modo de distribuir a los asistentes y a las secretarías; en otras versiones, los equipos son funcionales al sistema de turno o de asignación de causas (como cuando ambos fiscales comparten el turno y se alternan los horarios diurno y nocturno o cuando el fiscal jefe asigna ciertas causas cada semana a un equipo distinto de fiscales).

Están surgiendo algunas experiencias de aprovechamiento más sofisticado del trabajo en equipo en términos de conformar equipos para “tareas” y no solo para “materias”, de manera que dicho trabajo en equipo organice la carga de trabajo y la utilización del tiempo de modo más eficiente, pero los esfuerzos en este sentido son todavía limitados e inorgánicos.

Los principales intentos, donde los ha habido, han estado centrados en los equipos de terminación temprana y en cuestiones más cercanas al trabajo interno dentro de la fiscalía local (quién y cómo se recibe la denuncia, quién y cómo toma declaraciones, quién digita el SAF, quién ejecuta la desestimación de las causas una vez decidida por el fiscal, etc.). Así, por ejemplo, relata un fiscal:

Al comienzo el fiscal jefe asignaba y cada uno mataba su causa; pero después nos dimos cuenta que era muy pesado, que nos asignaban en ocasiones un día lunes 20 ó 25 causas, más todo lo que venía de antes, tenía causas cuatro días sin verlas; entonces empezamos a generar grupos de trabajo conformados por dos fiscales, dos secretarías y un abogado asistente que se iban a dedicar a ver las causas más complicadas, y todo lo que se relacionaba con causas más pequeñas –que podían tener una salida alternativa, desestimación o procedimiento simplificado–, el fiscal jefe las empezó a asignar a un equipo de trabajo especial que se dedicaba a eso solamente. De manera que a nosotros actualmente nos llegan en lo posible causas que puedan terminar en abreviados, simplificados o juicio oral (...) Antes yo iba todos los días a audiencias de todo, ahora todos estamos yendo lo justo y necesario (...) y eso redundaba en que tenemos más tiempo para investigar...

Sin embargo, los fiscales siguen en general litigando sus propias audiencias y alegando sus propios recursos, asumiendo y reproduciendo cada uno de ellos los costos de tiempos muertos tanto en el tribunal como en la Corte. Esto, replicado por todos los fiscales, suma muy importantes porciones de ineficiencia en la utilización del tiempo del Ministerio Público, tal como explica un fiscal:

...al día tengo en promedio tres audiencias. Hay media hora entre cada audiencia, pero aún hay mucho tiempo muerto en las esperas entre una y otra, tengo que hacer tiempo y pierdo 45 minutos. La audiencia dura 30 minutos y pierdo una hora en esperar cada una de ellas...

Y más adelante el mismo fiscal señala: “...gasto un 40% de mi tiempo en las audiencias; sin los tiempos muertos, ese tiempo podría reducirse a la mitad...”.

Y otro fiscal, de una región distinta: “Los fiscales se pasan esperando audiencia mínimo una hora (al día); y en ocasiones han esperado hasta 45 minutos por una sola audiencia; o sea, puedes pasar fácilmente las dos horas si tienes 3 ó 4 audiencias en un día...”.

En general, y salvo muy pocas fiscalías, no hay trabajo en equipo en el sentido de que un fiscal asuma todas las audiencias o todos los alegatos del Ministerio Público en un determinado lapso o en una determinada sala; lo anterior, sin perjuicio de que haya ocurrido ocasionalmente, pero más bien como respuesta a urgencias coyunturales. Unas pocas fiscalías están haciendo algunos esfuerzos en este sentido, para lo que se han coordinado con los tribunales y con la Defensoría de manera que un fiscal y un defensor asuman todas las causas de su respectiva institución que se van a ver en una misma sala un mismo día. La fiscalía de Temuco y sus juzgados de garantía tienen una experiencia que debe ser destacada en este sentido; las tres instituciones se han coordinado para llevar a cabo entre 8:30 y 10:30 aproximadamente todas las audiencias que, en lenguaje coloquial, llaman “el molido”: controles de detención, formalizaciones, sobreseimientos, salidas alternativas, etc. En otros casos, los esfuerzos del Ministerio Público han sido aun sin coordinación con los demás actores; un fiscal en este sentido:

...la organización interna que tiene el tribunal de alguna manera satisface sus propios requerimientos internos (...) para nosotros lo ideal sería una sala con un solo fiscal o ciertas materias con un solo fiscal, porque en ocasiones hay dos o tres jueces que tienen audiencias a la misma hora, entonces eso genera pérdida de tiempo para un mismo fiscal. Así que tratamos de suplirlo en forma tal que un solo fiscal acuda, digamos, nos pasamos las carpetas entre nosotros...

Una coordinación similar –aunque incipiente– se está produciendo también en La Serena, en donde se están acumulando audiencias de un mismo tipo para un día a la semana y entregadas a un juez, un fiscal y un defensor; se trata de los casos de sobresimientos y facultades de no perseverar. Al momento de redactarse este informe, se estaban comenzando a agendar aproximadamente treinta de estas audiencias para un lapso no superior a un par de horas.

Con todo, se trata todavía de experiencias aisladas, tanto en cuanto a la cantidad de lugares en que esto se está produciendo, como al tipo de causas que se abarcan en aquellos lugares en que se trabaja de este modo.

d) Registros, carpeta fiscal y trabajo administrativo

Muy vinculado a los temas precedentes se encuentra el sistema de registro de actuaciones del Ministerio Público en la etapa de investigación y la estructura de trabajo administrativo que la acompaña.

El Ministerio Público lleva básicamente dos sistemas paralelos de registro: la carpeta y el SAF (Sistema Informático de Apoyo a los Fiscales).

En general, cada caso que ingresa al Ministerio Público da lugar a una carpeta en la que se registran las actuaciones a que el caso da lugar. Dichos registro incluyen típicamente actas de realización de diligencias, declaraciones de las personas prestadas ante el Ministerio Público, oficios enviados por el Ministerio Público a diversos organismos, informes de dichos organismos, etc.

A su turno, el SAF es una plataforma computacional que, por una parte, registra todas las actuaciones realizadas en un caso así como la información relativa a la causa y sus intervinientes y, por la otra, ofrece a los fiscales tanto plantillas de documentos (por ejemplo, diversos escritos estandarizados) como otras herramientas de trabajo (por ejemplo, acceso en línea al Registro Civil o un informe de ingresos paralelos que un determinado imputado registra en el sistema).

Ambos instrumentos –la carpeta y el SAF– generan una considerable carga de trabajo administrativo que también debe ser organizada eficientemente. La Evaluación 2001 detectaba, por una parte, que la carpeta de la fiscalía exhibía grados crecientes de formalización aproximándose a un verdadero expediente del sistema inquisitivo, allí donde uno de los objetivos explícitos de la reforma había sido precisamente desformalizar la investigación haciéndola una actividad estrictamente administrativa y llevada adelante de un modo fuertemente determinado por criterios de eficiencia. A su turno, la Evaluación 2001 detectaba también que el SAF, pese a que había ido mejorando su diseño original, presentaba todavía problemas fundamentalmente centrados en su lentitud.

Todavía parecen subsistir en lo medular los mismo problemas en esta área; no obstante, algunas fiscalías han logrado paliar en parte las ineficiencias producidas por esta excesiva formalización a través de diversos sistemas de organización del trabajo (por ejemplo, a través de la instalación de sistemas de transmisión electrónica de datos con la policía o la redistribución de funciones dentro de la fiscalía). Tanto la fiscalía de Antofagasta como la de Temuco están desarrollando planes pilotos de transmisión electrónica de los partes policiales. Un fiscal refiriéndose al tema:

...al principio llegaba el parte de Carabineros y se digitaba de nuevo completamente en el SAF; eso exigía una inversión de horas-hombre realmente alta, teníamos a los digitadores todo el día. Ahora tenemos un sistema en línea (con Carabineros), de tal manera que lo que ellos digitan allá y se incorpora acá directamente en el SAF, por lo tanto ya no digitamos nuevamente el parte (...) Estas personas (las secretarias) estaban cien por ciento del día digitando y a mí me llegaban ciento y tantos partes el día lunes y tenía a esas dos personas primero digitando hasta el miércoles los partes del día lunes y, el miércoles en la tarde, empezaban a digitar los partes que llegaron el martes y al final terminábamos recién distribuyendo causas el día viernes. Ahora los partes los recibe el encargado de custodia porque si vienen con especies las ingresa inmediatamente...

Otro fiscal, refiriéndose al ahorro de recursos que ha generado el sistema de transmisión electrónica: “...de los cuatro digitadores que teníamos originalmente ya tenemos solo dos que están dedicados tiempo completo a la labor de digitación: o sea, liberamos dos administrativos por el tema de los partes electrónicos...”.

Sin embargo, la carpeta del Ministerio Público sigue conformando un cuerpo bastante formalizado, crecientemente más parecido al antiguo expediente, con peticiones por escrito de cuestiones que podrían fácilmente ser solicitadas por vías más expeditas, con redacciones altamente formalizadas, citaciones, acusaciones innecesariamente extensas que alcanzan en ocasiones hasta ocho páginas. Un fiscal al respecto:

...a mí me sigue pareciendo tan antiguo esto de (redactar los escritos) “en lo principal” y “en el otrosí”, pero parece que es un tema que viene tan de adentro de los abogados que va a ser muy difícil modificar el tema de la formalidad (...) como suele decirse, “si no está escrito no existe”...

A su turno, la formalidad de la investigación no solo se expresa en la formalización del sistema de registro –la carpeta– sino también en la concepción misma de qué es lo que la labor investigativa requiere. Así, actividades que forman parte de la preparación del caso durante la etapa de investigación se observan muchas veces asumidas por los fiscales con grados excesivos de formalidad respecto de las necesidades reales de dichas actividades. Un ejemplo paradigmático de esto lo configura la toma de declaraciones. En varias fiscalías se observa que toda comparecencia de cualquier persona al Ministerio Público es asumida como una declaración y, por lo tanto, registrada con las formalidades de rigor, aun cuando se trate de información irrelevante para la causa y aun en causas respecto de las cuales dicha declaración no cumple ninguna función (típicamente causas que claramente van a ser desestimadas o van a dar lugar a salidas alternativas). La actividad asociada a registrar estas declaraciones en algunas fiscalías tienen copadas enormes porciones de tiempo del personal administrativo y de los asistentes de fiscal. Así, por ejemplo, lo describe un fiscal: *“Mi secretaria está saturada con las declaraciones de las causas pequeñas, casos que pueden terminar en salidas alternativas, causas sin ningún rumbo ...”*.

Y más adelante este mismo fiscal señala:

...por ejemplo, si una víctima llega y dice “yo quiero seguir hasta las últimas consecuencias”, eso es considerado una declaración y se deja en un acta (...) para el tema interno también, para dar cumplimiento de la obligación de oír a la víctima (...) es un tema que se ha planteado desde la fiscalía regional...

Y frente a la pregunta de qué proporción de estas declaraciones no tienen ninguna función más que satisfacer requisitos internos de la fiscalía, este mismo fiscal responde: *“un porcentaje alto”*, y señala a continuación que las secretarías de su fiscalía gastan todas las mañanas en tomar estas declaraciones. Otro fiscal, refiriéndose a este tema:

...nosotros, con el fiscal jefe (de la fiscalía vecina) planteamos que esto no conducía a ninguna parte, pero el jefe de la unidad de víctimas insistió mucho y el Fiscal Regional adoptó la postura de que había que hacerlo, pero al poco tiempo se dio cuenta de que no llevaba a ninguna parte, y bueno, acabó dándose cuenta de que en otras regiones no se hacía y se cambió de postura...

En este contexto, los fiscales coinciden fuertemente en la percepción de que algo no termina de consolidarse en el modelo organizacional de las fiscalías, percepción que en general se traduce en la demanda por mayor equipo de apoyo administrativo. Así, por ejemplo, un fiscal señala que:

...por cada asistente de fiscal podrías tener tres administrativos, porque el apoyo que necesitamos actualmente pasa más por un equipo de trabajo, más apoyo administrativo (...) Estamos gastando aproximadamente la mitad del día en hacer trabajo administrativo que no sería necesario que lo haga un fiscal (...) pedir miles de oficios, solicitando extractos de filiación, todo lo que te puedas imaginar, trabajo que perfectamente lo podría hacer un administrativo...

Y otro fiscal, de una región distinta:

...hay un problema en el diseño que se ha planteado. Aquí en la fiscalía hay 37 personas y de esas 20 son abogados, o sea, cerca del 60%. Ahora, el 50% de los ingresos son archivos provisionales (...) Para aplicar un archivo provisional no es necesario ser abogado; tal vez un abogado tiene que tomar la decisión, pero para hacer la operación inherente a esa decisión no es necesario ser abogado, y el 50% de los casos van a archivo provisional. Ahora, el otro 50% se judicializa, pero más o menos un 30% de ese 50% no genera audiencias porque son principios de oportunidad, facultades de no investigar. Así que la mayor parte del trabajo es administrativo, entonces tú no puedes tener la mayoría de la dotación con abogados, cuando la mayoría del trabajo no es jurídico...

También otro fiscal:

...una buena parte del trabajo es administrativo, unas tres horas al día (...) se van en redactar instrucciones, atender gente, redactar oficios (...) hay mucha repetición (de requerimientos de información) estadística entre la fiscalía regional y la nacional, de manera que hay que evacuar informes, muchos informes (...) Sentimos que falta personal administrativo, pero derechamente técnicos jurídicos en vez de secretarías ejecutivas que nos hemos demorado todo el año en tratar de que nos entiendan el lenguaje, que sepan qué es un recurso (...) Creo que no es necesario que sean abogados, pero sí que sea gente que tenga capacitación en cuestiones jurídicas (...) que pudiera ejecutar decisiones, redactar una facultad de no investigar, un principio de oportunidad, o por lo menos hacer el esqueleto...

Con todo, amén de posibles deficiencias de personal, toda esta formalización del trabajo parece excesiva y debe ser combatida pues genera grandes ineficiencias en el uso del recurso humano. Entre sus causas, sin embargo, los tribunales parecen estar jugando un rol relevante en el sentido de imponer exigencias y formalidades en relación con el modo en que aceptan o rechazan la información de los fiscales para las distintas decisiones. Los tribunales están exhibiendo ellos también altos grados de formalización en sus propios modos de llevar la carpeta judicial, el proceso en general, su registro y actuaciones, y dicho exceso de formalismo es trasladado también al Ministerio Público. Así por ejemplo, un juez refiriéndose a los procesos de toma de decisiones:

... a mí muchas veces en la audiencia de cierre me han dicho que no van a perseverar, y entonces yo fijo audiencia (inmediatamente) para diez días más; ahora, hay jueces que no, que creen que eso hay que informarlo por escrito, que no basta con el mero dicho del fiscal y piden el escrito y (recién) ahí fijan la audiencia...

Estos excesos de formalización dan a ratos la sensación de que algunos jueces han hecho de los fiscales sus nuevos actuarios. Un fiscal en este sentido:

...nosotros hablamos este tema (con lo tribunales) porque nos molestaba que nos pusieran “previo a resolver indíquese...”, qué se yo, tal cosa “por escrito”; por ejemplo, en las formalizaciones (de investigación) si no ponías la fecha de nacimiento del imputado te ponían “previo a resolver acompáñese certificado de nacimiento del imputado”; eso es una barbaridad, porque si estoy formalizando es porque el sujeto es mayor de edad (...) O bien, “previo a resolver, individualícese a la víctima a efectos de emplazarla debidamente”, ¿no podía llamar por teléfono un funcionario administrativo y pedir el nombre correcto de la víctima?

Otro fiscal refiriéndose a esto:

...yo aquí me encontré con que son muy formales para todo; para la audiencia de formalización tú tienes que mandar un fax por lo menos una hora antes con los datos de la detención, nombre, cédula, edad, domicilio, fecha de detención, hora, motivo de flagrancia y hecho por el cual se lo detiene; así el tribunal se prepara para lo que viene...

Y el mismo fiscal, más adelante:

...nos dimos cuenta con el administrador que estábamos gastando una enormidad de plata en acompañar fotocopias de los registros al tribunal para que resolvieran una facultad de no investigar o un principio de oportunidad (...) entonces hicimos un modelo de escrito donde acompañábamos la carpeta no más (en original) y que ellos te la devolvieran cuando terminaran; los jueces respondieron “como se pide, pero indíquese pormenorizada y singularizadamente todos y cada uno de los antecedentes que constan en la carpeta”, entonces llegábamos a la misma historia, te demorabas 40 minutos describiendo todo lo que había en la carpeta...

Este exceso de formalismo, sin embargo, parece venir en una medida importante de la fiscalización de las Cortes de Apelaciones, que siguen comportándose respecto de los nuevos tribunales del modo que lo hacían con los antiguos, exigiendo carpetas perfectamente foliadas y completas, donde consten todos los antecedentes exactamente del modo en que los ministros están acostumbrados con el sistema de prueba tasada y la burocracia propia del sistema inquisitivo. Un fiscal refiriéndose a esto:

...los jueces dicen que los ministros de Corte, los ministros visitantes, siguen revisando igual que en el antiguo sistema (...) (entonces) llevan carpetas con certificaciones, la jefa de unidad de administración de causas (del tribunal) es casi como una secretaria del antiguo sistema, un ministro de fe certifica, notifica, y los ministros los han amonestado porque no constan tales o cuales cosas...

Y un juez de garantía en este mismo tema:

(La carpeta judicial) se está pareciendo bastante a un expediente, porque además las Cortes les están pidiendo (a los jueces) igual que la folien, y le llama la atención a los jueces y se encargan de verificar que esté foliado y hay que hacer resúmenes de la carpeta y de las fojas que tiene, por ejemplo, cuando va un recurso a la Corte, y hacerlo tal cual como se hacía en el sistema antiguo.

En la medida en que la carpeta judicial se formaliza, dicha formalización se traslada en una medida importante a los demás actores, pues deben operar en el entorno de reglas que dicha ritualización impone. Otro juez de garantía: “(las Cortes) están pidiendo la carpeta del Ministerio Público. ¡En serio! Y queda constancia; después de los alegatos piden la carpeta...”. Dejando de lado el tema de la distorsión evidente de la oralidad en las Cortes –si las Cortes están pidiendo la carpeta, entonces el debate pierde buena parte de su rol–, el mensaje al Ministerio Público es que si la carpeta va a tener una función relevante en la decisión de la Corte, entonces más les vale tener allí todos los antecedentes con todas las formalidades que la Corte está acostumbrada a considerar.

En algunos lugares, adicionalmente, detectamos que el exceso de formalismo tiene que ver también con la desconfianza de los jueces hacia las partes. Un juez de garantía:

Hay mucho temor de los jueces en el sentido de que se han dado autorizaciones y han sido con resultados nefastos. Entonces hay mucha desconfianza de algunos a aceptarle cosas raras a los fiscales (...) Ha habido causas en donde se decretó la detención judicial y al final nunca se formalizó. Entonces el fiscal y el defensor querían terminar la causa computacionalmente. Yo acepté en tanto el fiscal cerrara su investigación y pidiera el sobreesimiento. Otro fiscal pidió una orden de detención y después dijo que no, que no la necesitaba, y después interpusieron una queja porque no se había dado la orden de detención. Entonces ese tipo de cosas muy telefónicamente, muy al vuelo, a los jueces no les gustan...

Esta falta de confianza en ocasiones toma una forma más personal. Un juez de garantía: “Hay un fiscal que yo me he dado cuenta que me ha mentado, yo pongo en duda lo que él dice, y si la defensa lo pone en duda también, yo derechamente pido la carpeta...”. Aunque no percibimos que este fuera un problema generalizado, los ejemplos de este juez son valiosos en el sentido de recordar al Ministerio Público que cuando se invoca la confianza de los jueces se debe responder a esa confianza, o se pagan luego costos como la falta de credibilidad, la formalización de los procedimientos, la reedición del expediente y la actuarización de su trabajo.

Y aunque de manera mucho más casuística, en otras partes contribuye todavía a la reedición del expediente la duda acerca de la calidad del trabajo las partes. Un juez de garantía, relatando que en ocasiones hay fiscales que llegan con poco conocimiento del caso:

...de hecho, cuando subrogaba un fiscal a otro llegaban y reconocían en la audiencia que no sabían de qué se trataba el caso. Y hay un fiscal al que nadie le entiende nada, y hay jueces que tienen paciencia y le preguntan hasta el cansancio, hasta que se dan las dos horas de audiencia y el fiscal logra explicar algo, pero hay otros (jueces) que son más cortos de genio, le piden el parte policial y los antecedentes, los leen y resuelven...

El valor de esta anécdota no tiene tanto que ver con la calidad del trabajo de los fiscales – que en general es percibida como buena por el resto de los actores, según damos cuenta más adelante–, sino con el hecho de que ilustra el modo en que defectos en la calidad de la litigación tornan rápidamente al sistema a prácticas de formalización, reedición del expediente y riesgo para la oralidad.

Con todo, la actitud del Ministerio Público de buscar modos de organizar el trabajo crecientemente más eficientes se percibe en diversas áreas. Así, por ejemplo, algunas fiscalías han desarrollado cierta coordinación con la comunidad. Explicado por un fiscal:

...nosotros tenemos un acuerdo con los comerciantes, hicimos una reunión, ellos saben cuáles son nuestros criterios de actuación, qué es lo que pedimos de ellos con respecto a la prueba; ellos saben que si no aportan a sus guardias de seguridad el día de la audiencia, sin sus medios de prueba, la fotografía de las especies (los imputados) van a salir absueltos (...) Entonces cada tienda grande tiene sus cámaras Polaroid o digitales para fotografiar las especies y mandan el video del hurto para el día de la audiencia...

En otra área hay fiscalías que han centrado su atención en mejorar los tiempos de espera del público en sus oficinas. Un fiscal comentando esto:

...hay varias cosas. Primero, buen servicio al usuario. A nosotros nos interesa ofrecer una buena atención a la gente que viene a la fiscalía, pusimos atención en que en el sistema antiguo la gente perdía mucho tiempo, la mañana completa, que el parte no llegaba (...) Definimos que el parte llega al día siguiente y la persona llega al subsiguiente para poder atenderla. Nosotros marcamos la hora cuando la persona llega a la fiscalía y la hora en la cual es atendida: el tiempo que las personas esperan es en promedio 21 minutos, el tiempo máximo es de una hora, que afortunadamente es excepcional. Tenemos una meta, de lograr un tiempo máximo de espera de 30 minutos, estamos trabajando en función de eso, lo tenemos en un 80% cumplido; o sea, el 80% de la gente que viene es atendida en menos de 30 minutos...

En otra área, una fiscalía local creó una Unidad de Asesoría Técnica, conformada por un funcionario administrativo que fue capacitado para tomar huellas dactilares de baja complejidad (no en el sitio del suceso, sino de los imputados para efectos de identificación). Un fiscal de dicha fiscalía explicando esto:

...nosotros antes teníamos que movilizar a la UII (Unidad Investigativa Integral) de Carabineros para que fuera a tomarle huellas a los imputados y después teníamos que recurrir a un funcionario del Registro Civil que llevaba las muestras y al cabo de dos horas nos mandaban la verificación de identidad; ahora nosotros nos saltamos todo eso, tenemos un funcionario acá que apoya el trabajo de turno de los fiscales (...) Si tengo un imputado y hay que verificar identidad, él va y toma las huellas y si tengo que dejar alguna constancia fotográfica que no requiera gran peritaje, fuerza en el caso del robo, ahí tenemos la foto de la fractura o del escalamiento (...) Entonces hemos adquirido autonomía operativa con eso...

Se trata, de nuevo, de experiencias altamente heterogéneas y con diversos resultados, pero que dan cuenta del dinamismo con que están operando algunas fiscalías en la búsqueda de soluciones creativas para maximizar la eficacia de sus operaciones y la eficiencia en el uso de sus recursos.

2.3 Dirección, supervisión y evaluación

La Evaluación 2001 detectaba que el Ministerio Público no había establecido formalmente sistemas deliberados de supervisión al interior de las fiscalías locales, y que de hecho los fiscales jefes no lo estaban haciendo o lo hacían muy tenuemente. A su turno, el sistema de evaluación de los fiscales –que existía– no había sido todavía aplicado. Por último, la Evaluación 2001 detectaba que los fiscales regionales no estaban asumiendo un rol activo

en la conducción de la fiscalía, sino que se habían perfilado más bien en las cuestiones administrativas.

Este año hemos visto que han aparecido fiscales jefes con liderazgos mucho más definidos al interior de la fiscalía. Esta situación en general coincide con las fiscalías más dinámicas dentro del Ministerio Público y la experiencia deja pocas dudas acerca de cuán estrecha es la relación entre el liderazgo de la fiscalía local, la mayor sofisticación de los procesos de trabajo del Ministerio Público y el aumento de las tasas de productividad. En parte la aparición de fiscales jefes que asumen un genuino rol de jefatura ha tenido que ver con cualidades personales de algunos jefes que han asumido, pero también pasa porque la Fiscalía Nacional ha dado señales claras en este sentido, dictando durante el año 2002 un reglamento sobre fiscales jefes que hace de estos una genuina jefatura, con atribuciones para organizar el trabajo al interior de la fiscalía local.

Este año hemos visto también señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna todavía un sistema más institucionalizado. En general se trata del fiscal jefe de la fiscalía local interactuando espontáneamente con los fiscales, algunos fiscales jefes están haciendo reuniones periódicas para analizar temas más bien administrativos, pero sin conformar sistemas más metódicos de control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales adjuntos.

La mayoría de los fiscales jefes nos manifestaron que, en su lugar, mantenían un diálogo permanente y cotidiano con los adjuntos sobre los casos que estaban llevando. En general citan la presión del trabajo y la falta de tiempo como la razón de esto. En palabras de un fiscal jefe:

...yo trato (de hacer reuniones periódicas de supervisión), aunque no he podido todavía implementarlo de manera ordenada; al momento de las acusaciones, aunque estoy tratando de implementarlo antes, pero en esa oportunidad yo veo todas las causas, reviso la investigación, qué se hizo y qué no...

Otros fiscales jefes han conseguido hacer una supervisión algo más profunda de las causas que llevan los fiscales, aunque más esporádica. Así, un fiscal jefe nos comentó que:

...otra de las políticas que ocupamos (en esta fiscalía local) es que se hacen dos revisiones de causas por fiscal al año; o sea, el fiscal jefe se junta en reuniones individuales con cada fiscal el primer y el segundo semestre y analizamos todas sus causas para ver qué es lo que lo está deteniendo (...) y en definitiva despejar las causas lo antes posible (...) está consolidado desde mayo de este año un promedio de no más de 24 causas (por fiscal) vigentes hace más de 365 días, que es un tiempo que nosotros tratamos de evitar; que ninguna causa esté abierta más de un año a menos que tenga una clara justificación...

Todos los fiscales adjuntos son evaluados una vez al año de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional⁴⁵. Los factores de la evaluación son: desempeño de funciones, condiciones personales, cumplimiento de normas, cumplimiento de metas y capacidad de gestión. Esta evaluación anual es precedida de una preevaluación semestral.

⁴⁵ Ver Reglamento de Evaluación del Desempeño para los Fiscales del Ministerio Público, en <http://www.ministeriopublico.cl/explorer/instructivos/reglamento16.htm>

De la evaluación anual depende la asignación de un bono anual de desempeño individual. Los fiscales adjuntos son evaluados por el Fiscal Regional previo informe del fiscal jefe. Los fiscales regionales son evaluados por el Fiscal Nacional.

El rol de la fiscalía regional, a su turno, varía de región en región. En algunas, el Fiscal Regional ha liderado claramente la marcha cotidiana de sus fiscalías locales, la evaluación permanente y el diseño de los procesos de trabajo. Estas fiscalías en general exhiben mayores muestras de innovación y mejores resultados. En algunas fiscalías regionales se ha logrado también instaurar con cierto éxito un sistema de reuniones periódicas y permanentes de análisis y supervisión desde la Fiscalía Regional. En otras regiones, en cambio, se percibe claramente la ausencia de la Fiscalía Regional de la conducción cotidiana de la fiscalías locales; en estas regiones el Fiscal Regional está en general relegado a funciones más bien administrativas y político-protocolares, y las unidades y asesores de la Fiscalía Regional son percibidos más bien inocuos –cuando no derechamente un obstáculo– por los fiscales adjuntos. En este sentido, un fiscal: *“El Fiscal Regional habla poco directamente con los fiscales adjuntos; viene a la fiscalía, pero no mucho; va a ver las audiencias, pero solo las de juicio oral...”*. En algunos lugares, incluso, los fiscales señalan que la Fiscalía Regional más bien obstaculiza su trabajo, en ocasiones por vía de imponer cargas administrativas importantes –por ejemplo, solicitar informes que se duplican con los que requiere la Fiscalía Nacional– o bien por vía de inhibir a los fiscales en frente de actuaciones potencialmente polémicas, como por ejemplo perder un juicio oral. Al respecto, un fiscal:

La Fiscalía Regional existe en todo el tema administrativo, yo diría que no para mal, pero muchos requerimientos administrativos podrían disminuir (...) Algunos de esos requerimientos administrativos vienen de la Fiscalía Nacional, otros de la Regional (...) La mayoría de ellos tiene que ver con el tema de las estadísticas...

En este mismo sentido, otro fiscal señala: *“No está claro qué aporta la Fiscalía Regional. Si mañana suprimieran la Fiscalía Regional no nos estaríamos perdiendo de mucho...”*.

Un ejemplo adicional de esto son las varias fiscalías regionales que están haciendo a los fiscales enviarles sus acusaciones antes de ser presentadas al tribunal; dichas acusaciones son examinadas en la Fiscalía Regional para aprobarlas o sugerirle a los fiscales modificaciones; casi todos los fiscales opinaban que dichas modificaciones eran muy menores o insignificantes, a cambio de lo cual este trámite introducía burocratización y demora. Un fiscal al respecto:

(En la Fiscalía Regional) agregan un otrosí, o en vez de “CPP” ponen “Código Procesal Penal”, cosas así (...) A mí me da la impresión de que no aportan realmente (...) a lo mejor pueden modificar los hechos, decirte “sabes que te estás amarrando mucho con los hechos”, pero grandes aportes, al contrario (...) y cuando los has necesitado, y todos acá pueden decírtelo, casi confusión (...) al final terminas con más dudas; tienes un tema complicado, realmente complicado y no sabes cómo sacarle, necesitas que alguien te ilumine como en un puesto de asesores y terminas matándolo acá, conversando con todos.

En cambio, en la mayoría de los lugares la Fiscalía Regional parece estar cumpliendo un rol relevante en la coordinación con los demás actores del sistema, especialmente la policía y

los servicios auxiliares. En este sentido, un fiscal: *“La Fiscalía Regional ha hecho un trabajo grande con la gente de los hospitales, ha habido reuniones a todos los niveles para tratar los temas, acordar procedimientos, porque los médicos siempre fueron muy reacios a esto...”*.

2.4 Percepción de desempeño

En general las entrevistas dan cuenta de que jueces, defensores y policías estiman que la calidad del trabajo del Ministerio Público es buena, aunque se reconocen diferencias de calidad importantes entre los fiscales. Los jueces señalan que, en general, llegan a las audiencias con sus casos preparados, con conocimiento de lo que van a pedir y con conocimiento de la información de sus caso. Hay lugares puntuales, sin embargo, en que esa opinión tiende a decaer, aunque todavía reconociendo que el nivel general en la mayoría de los fiscales es bueno. En aquellos lugares en que los demás actores acusan problemas, ellos tienen que ver en ocasiones con cierta falta de preparación de los casos en las audiencias, y en otras –aunque se trata de casos muy puntuales– con falta de seriedad o profesionalismo en la presentación de los casos y argumentos. Un juez de garantía refiriéndose a esto último:

(Los fiscales han estado) más o menos nomás. Les faltó experiencia, se sintieron dioses, como que ellos venían acá y lo que hacían y decían era lo que iba a aceptar el tribunal, y eso no fue así, entonces las relaciones empezaron a deteriorarse y hemos visto algunos que han mentido, que han dicho que el imputado tiene antecedentes y no tiene. Yo creo que este tipo de prácticas ha ido perjudicando la marcha del sistema. Pero la mayoría de la gente tiene buena disposición, son como casos bien puntuales. Han pasado cosas graves; no han presentado acusaciones dentro de plazo (...) han pedido la prisión preventiva por tráfico y son diez gramos de marihuana y por más que el juez diga que es consumo, ellos van a la Corte, consiguen la prisión preventiva y después cuando cierran la investigación solicitan sustituir la formalización por un requerimiento para procedimiento simplificado, y yo lo considero una falta de respeto y poca seriedad...

Otro juez de garantía:

...en general (los fiscales) están bien, pero podrían estar mejor y hay mucha diferencia entre unos y otros; hay algunos buenos, excelentes, y otros muy poco preparados (...) Hay algunos fiscales que se nota que han estudiado bien, que ellos han llevado la investigación y sin leer ningún antecedente te explican todo y te dan una serie de elementos que te ayudan a resolver muy bien; pero otros fiscales se ponen a leer ahí, y te leen, y uno les dice “señor fiscal, no quiero que me lea, dígame qué es lo que dice el testigo y haga un resumen”, entonces como que empiezan a ver y empiezan a estudiar, a hojear los antecedentes, entonces a uno le da cierta desconfianza, este fiscal no ha estudiado nada (...) Pero son más los que son buenos fiscales que los que son malos...

Y otro juez de garantía, refiriéndose a defectos de litigación de los fiscales:

Han crecido bastante, pero todavía hay problemas (...) yo pienso que el tema no pasa tanto por experiencia, porque ellos han adquirido una cierta destreza para investigar, uno ya se encuentra con que al momento de acreditar la existencia de hechos te entregan elementos que tú puedes valorar (...) Hay de repente problemas, yo no he dejado de

tratar de que me precisen la información, y a veces por esa vía se logra determinar que ellos tienen todas esas cosas, pero muchas veces les cuesta expresarlo...

Nuestra impresión general es que todo el sistema está exhibiendo niveles de litigación más bien pobres. No se trata de un área específicamente cubierta por este informe, pero dado que respecto de los tribunales y de la Defensoría hemos tenido que abordar algunos aspectos del mismo, nos parece importante mencionar en este punto que nuestra impresión es que hay importantes defectos de litigación en el sistema en su conjunto, incluido el Ministerio Público. Una vez instalado el modelo de litigación –particularmente en lo que respecta al juicio oral– se observan importantes vacíos, inseguridades y falta de entrenamiento en las destrezas menos gruesas que el juicio y la litigación de audiencias demanda a todos los actores. Por supuesto, hay muy buenos litigantes en el Ministerio Público lo mismo que en la Defensoría, así como hay también jueces en los tribunales con gran capacidad para dirigir y conocer juicios y audiencias. Pero en la generalidad de los casos, particularmente en los juicios orales, lo que creemos ver es un nivel de litigación más bien pobre: litigantes muchas veces sin teorías del caso, con baja capacidad para poner la prueba al servicio de dicha versión, saliendo a pescar en el examen de testigos, con dificultades para obtener un testimonio completo y claro, con bajas destrezas para contraexaminar, con baja capacidad para discriminar la prueba y racionalizar su utilización (por ejemplo, como observamos en un juicio reciente, cuatro policías declarando sobre un mismo punto que no estaba controvertido por la defensa), etc. Creemos que el Ministerio Público no escapa a esta media y que tiene, lo mismo que el resto de los actores, muy importantes defectos de litigación; con la particularidad de que en el caso del Ministerio Público dichos defectos están ocultos tras la “hiperselección” de casos que describiremos en el capítulo VI (la idea de que los fiscales solo están llevando a juicio casos sin riesgo) y una tasa razonablemente alta de condena que se produce, sin embargo, en un contexto en que no está habiendo en los hechos más investigación que la que el Ministerio Público genera y en que el Ministerio Público va a juicio en general solo con muy altos márgenes de seguridad (hiperselección). Un fiscal ilustró el punto con lucidez cuando nos señaló que:

“...si la defensa desarrollara una investigación autónoma claramente habría problema para nosotros; pero la defensa parte con el auto de apertura, no trabajan la investigación con miras al juicio oral sino con miras a las medidas cautelares, porque para el juicio están pensando en la presunción de inocencia “al cubo”, y eso es funcional a nuestro poder investigativo...”

En adición a esto, en el curso de las entrevistas detectamos un conjunto de prácticas que, si bien al parecer incipientes y aisladas, son suficientemente graves como para ser objeto de preocupación. Así, los jueces de algunos lugares nos dijeron que los fiscales están realizando “alegatos de pasillo”. Esto es, se entrevistan con los jueces en relación con una causa particular antes de la respectiva audiencia y en ausencia del defensor, para explicarles los hechos de un caso u ofrecer argumentos a favor de su pretensión. Esta es una práctica absolutamente disfuncional a la reforma y una transgresión ética importante, en un sistema que está construido sobre la argumentación y el debate bilateral y contradictorio. Si un asunto debe ser decidido bilateralmente, entonces la regla es que el juez no puede recibir a ninguna de las partes en ausencia de la otra, y esa regla es rígida y absoluta. En otro orden de cosas, en algunos lugares parecen estar apareciendo prácticas de preparación o intervención indebida de los testigos; escuchamos de casos en que fiscales habrían confeccionado

minutas para los testigos con las respuestas que deberían dar en el juicio tanto a sus preguntas como a las del defensor en el contraexamen. Tal como explica un defensor:

Existió por parte del Ministerio Público una práctica que consistió en entregarle minuta escrita a los testigos respecto de las preguntas que le iba a formular el fiscal y por supuesto con la respuestas que él debía dar a esa pregunta para los juicios orales. Minuta que también contenía las presuntas preguntas del defensor y las respuestas que debía dar fomentando, claramente, una conducta reticente. (Era) un libreto que caía lindando con la obstrucción a la justicia. Y estamos hablando de las respuestas que debía dar; “si el defensor pregunta ¿a qué distancia estaba?, Ud. debe responder que no es experto en distancias; si el defensor insiste y le dice a cuántos metros, el testigo debe responder: ¿qué, me puede repetir por favor?”. Se efectuó un reclamo al Ministerio Público, el cual fue desestimado por estimar que el fiscal solamente había incurrido en un exceso de celo (...) Yo creo que eso en la práctica todavía no ha sido extirpado del todo...

La práctica descrita es absolutamente impresentable, es un delito, es una transgresión ética muy grave y tiene un tremendo potencial de daño para el sistema. Los testigos deben sin duda ser preparados para el juicio, pero dicha preparación consiste en el trabajo del abogado por conocer la información que la persona posee, al tiempo que poner en conocimiento de esta qué es lo que va a ocurrir en el proceso, incluidas las preguntas que le cabe esperar de la contraparte; pero el límite absoluto es que el abogado no puede modificar, alterar, tergiversar, ni mucho menos proveer la información con la que cuenta el testigo.

Por último, también escuchamos reclamos de los defensores en algunos lugares en el sentido de que los fiscales estarían llevando carpetas paralelas, con antecedentes que no querían revelar a los defensores durante la etapa de investigación.

Las prácticas recién descritas, sin embargo, las recabamos de testimonios bastante acotados, y que dan cuenta de que, de momento al menos, se trata de eventos aislados y no generalizados. Las mencionamos porque el peligro potencial que representan para el sistema es demasiado grande y, por lo tanto, deben ser detectadas y reprimidas con rigor, tanto por las autoridades administrativas de las instituciones como por los jueces en su función de velar por la corrección del proceso. No debe haber ninguna tolerancia para este tipo de prácticas, tanto por sus implicancias éticas como por las propias necesidades operativas del nuevo sistema: si el testigo está respondiendo algo que el abogado le dio para que memorizara, entonces no estamos teniendo juicios orales, sino una pura comedia de juicio oral. Mencionamos estos casos además porque, pese a su marginalidad, pueden tener un impacto muy alto en la percepción pública del sistema, pues se trata de historias que se reproducen y generan imágenes falsas acerca del funcionamiento común del mismo.

2.5 Recursos humanos

En materia de recursos humanos el Ministerio Público está entrampado en un mal diseño legal que lo obliga a abrir concurso público cada vez que un fiscal deja su puesto de trabajo sea por renuncia o por traslado, sin que les sea posible simplemente promover internamente fiscales que ya estén en funcionamiento. De esta manera, si un fiscal de grado superior –por ejemplo un fiscal grado 6– se traslada a otra fiscalía, la fiscalía regional debe abrir

concurso para terminar promoviendo al fiscal grado 7; luego debe abrir concurso para llenar la vacante dejada por este último, que probablemente termine siendo ocupada por el fiscal de la misma fiscalía grado 8; y así sucesivamente. Cada concurso cuesta aproximadamente dos millones de pesos en publicaciones y tarda un mes en resolverse. Dejando de lado el derroche de recursos tanto en dinero como en horas-hombre destinadas a resolver estos concursos, esta situación genera un dilema para la fiscalía: es más barato y menos engorroso contratar al fiscal de grado superior afuera del Ministerio Público (como nos explicaba un fiscal jefe: “*Se trata de buscar gente de afuera, porque si postula gente de acá es más complejo tener que llamar a otro concurso después...*”), pero esa decisión no es sensata teniendo fiscales entrenados y probados, además del legítimo malestar que genera entre los fiscales que deberían subir. Esta dinámica también se reproduce para la contratación de administrativos de fiscalías. Esta situación se ha producido varias veces ya en las diversas regiones. El cambio legal inmediato y urgente parece aquí ser imprescindible, pues el problema de contratar fiscales aumentará significativamente el año 2003 y el 2004. Si este problema no se soluciona en forma urgente, la situación descrita puede generar un gasto muy importante para el erario público y una merma para el funcionamiento eficaz de la institución por las demoras propias y rigideces de los procesos de selección.

2.6 Ministerio Público y organismos auxiliares

El Ministerio Público cuenta con un conjunto de servicios auxiliares del Estado que colaboran en la investigación de los delitos. Los principales de estos organismos son la policía, el Servicio Médico Legal, los hospitales y demás servicios de salud, el Instituto de Salud Pública y el Registro Civil.

a) *Funcionamiento con la policía*

La Evaluación 2001 detectaba importantes carencias de los servicios policiales en su inserción dentro de la reforma. En general había importantes experiencias de malas relaciones entre fiscales y policías, las que tenían impacto en la organización y ejecución del trabajo entre ambos.

El funcionamiento del Ministerio Público con la policía y la inserción de esta en el nuevo sistema ofrece experiencias muy heterogéneas y variadas de ciudad en ciudad, aunque, en el conjunto, varios de los problemas detectados el año pasado han tendido a disminuir.

En primer lugar, las relaciones entre policías y fiscales parecen estarse consolidando en la mayor parte de los lugares, constituyendo crecientemente equipos y métodos de trabajo más afianzados.

La evaluación de los fiscales del trabajo policial varía mucho de lugar en lugar, lo mismo que su preferencia para trabajar con Carabineros o con la Policía de Investigaciones. En algunas fiscalías es predominante la opción por Carabineros, así como en otras lo es por Investigaciones. Las ventajas que suelen escucharse respecto de Carabineros es su mejor disposición, su mayor obediencia y una alta calidad en sus unidades especializadas; en la contracara, se le suele criticar la baja preparación de los Carabineros “de tropa”. En Investigaciones, en cambio, se valora en general una mayor capacidad técnica, pero con frecuencia se critica su menor disposición a ponerse a las órdenes del fiscal y realizar el trabajo encargado del modo solicitado. Un fiscal en relación con esto:

En Carabineros nuestra relación es muy buena. A la SIP tú les dices “a las dos de la mañana” y van. Pero Investigaciones siempre tiene excusas y problemas. Los carabineros son más obedientes y eso produce mucha confianza. Y ellos van aprendiendo cómo trabajar. No le habían tomado el peso a lo que iba a pasar con ellos en el juicio oral...

En este mismo sentido, otro fiscal:

Con Carabineros un siete y un ocho si la escala diera; con Carabineros hay una alta disposición respecto de los fiscales, a los fiscales les gusta trabajar con Carabineros, lo cual a veces es injusto porque la mayoría de las órdenes de investigar se van a la SIP y no a la Policía de Investigaciones (...) Hay un alto nivel de probidad en el caso de Carabineros, mucho profesionalismo, son muy entregados, siempre disponibles, nunca colocan problema (...) Ahora, con Investigaciones yo diría que hay una relación que no se ha desarrollado suficiente, no hay una disposición similar a la que hay con Carabineros, todavía ellos ponen muchos problemas, muchos obstáculos en la relación a los conflictos de autoridad con ellos (...) Tú le pides algo a un detective, una investigación, una diligencia, y “sí, pero no puede ser hoy, tiene que ser mañana porque la verdad es que tenemos otra orden del sistema antiguo”. Carabineros te dice “sí señor, lo vamos a ver” y mañana te llega el informe (...) Carabineros tal vez sea más atolondrado en la investigación, pero son más eficaces; los detectives son más pulcros, pero tener resultados de los detectives es más difícil...

Otro fiscal, con una opinión en contrario:

La Policía de Investigaciones está muy alineada, preparada, se nota que todos dominan el tema, sobre todo los más jóvenes, a los más antiguos les cuesta un poco más. Muy claros en el nuevo rol del fiscal, muchos lo sienten como un apoyo. Carabineros es distinto, no sé si será la realidad local, la mayor lejanía, pero hay un poco de oposición al sistema en general. Uno lo escucha de las víctimas, de lo que (los carabineros) les dicen muchas veces (...) que no pueden hacer nada si el fiscal no lo ordena, que están todos libres, que es el sistema, que no le pueden hacer nada a los imputados...

Y respecto de Carabineros, otro fiscal: “...hay distancia a veces con los oficiales, tienen la sensación de que el fiscal los controla, no les agrada para nada, les molesta y muchas veces las instrucciones no se cumplen. En Investigaciones también se da, pero menos...”.

Se menciona además como un defecto en ambas policías la concepción de que un caso puede estar “policíalmente resuelto” y que, en consecuencia, los funcionarios agotan su participación en la detención y no acompañan la labor del fiscal hasta el juicio. Un fiscal al respecto: “El gran defecto de las policías es que toman un procedimiento, detienen al sujeto y te lo entregan, y con eso su estadística anota una persona presa. Pero comienzas a pedir diligencias y peritajes y no están, el asunto ya está concluido para ellos...”. En este mismo sentido, otro fiscal:

...lo que más cuesta es darle a entender (al policía) el tema jurídico; o sea, mire, aunque el sujeto esté confeso, si yo no tengo pruebas no lo puedo acusar (...) tengo a un sujeto con especies que provienen de un robo y eso es receptación, pero deme elementos para vincularlo al robo...

En otros lugares, en cambio, esto parece haber tendido a mejorar. Un fiscal en este sentido: *“(Carabineros) ha mejorado mucho, especialmente la SIP (...) entendieron que la investigación no se agotaba con el detenido, sino que había que acompañar al fiscal hasta el juicio...”*. Y otro fiscal en este mismo sentido:

Los policías empezaron recelosos de la reforma, pero ya han ido teniendo cada vez más iniciativa; por parte de Carabineros (los partes) cada vez vienen más trabajados, no así los partes de Investigaciones (...) que se limita prácticamente a recibir la denuncia y no realiza ninguna labor de investigación...

Se menciona todavía como problemática en algunos lugares la existencia de burocracias internas en las policías que exigen de los fiscales la formalización de las comunicaciones con los funcionarios. Un fiscal respecto de esto:

Hay trabas burocráticas. Los policías exigen siempre órdenes por escrito. Han resuelto el tema poniendo un libro donde anotan las instrucciones verbales que les damos, pero siempre esperan la orden de investigar. No actúan antes de eso, no hay flexibilidad para que se tome como orden de investigar una instrucción verbal o una llamada telefónica...

En otros lugares el problema se ha atenuado, pero aún quedan remanentes de formalización. Un fiscal al respecto:

Las relaciones se han desformalizado, salvo algunas situaciones relacionadas con Investigaciones que a veces piden respaldos por escrito, pero se da todo tipo de comunicación, por teléfono, ellos vienen para acá, algunos fiscales van también a los cuarteles, es permanente la interacción, no hay problema con eso...

También respecto de la Policía de Investigaciones, otro fiscal:

Con Investigaciones, con el funcionario común y corriente ningún problema, pero sí están sometidos a una burocracia interna que atrasa los resultados. Como ellos tienen una política de ser una policía científica, están muy estructurados; por ejemplo, en un informe tienen que hacer el sitio del suceso, tienen que hacer el empadronamiento de testigos, tienen que hacer esto, tienen que hacer lo otro, tienen que llenar planillas, cuando al fiscal a veces le bastaría una llamada telefónica: “oiga, sabe que le voy a mandar tres líneas diciendo que no hay nada”. Porque para qué quiero que me cuente todo el cuento si al final no encontré nada...

Y más adelante el mismo fiscal señala:

Eso (la orden de investigar antigua) la hemos ido superando, no poniéndole a los requerimientos de información “orden de investigar”, porque para ellos “orden de investigar” significa que tienen que hacer todo eso o si no algún superior los va a reprender...

Y respecto de Carabineros, otro fiscal:

Yo he notado mayores dificultades internas en Carabineros para subirse a este carro; la parte administrativa de ellos es muy rígida, es más engorrosa; ellos tienen turnos y si

no se alcanzó a terminar un trabajo que se estaba haciendo en delito flagrante, lo toman los que vienen entrando y se producen distorsiones de la información, la calidad de la información muchas veces no es fidedigna (...) No así con las unidades especializadas de Carabineros que se acercan mucho al funcionamiento de los de Investigaciones...

En muchos otros lugares las comunicaciones entre fiscales y policías han conseguido amplias zonas de desformalización, en donde el contacto personal o telefónico entre ellos es cotidiano. Un oficial de Carabineros al respecto:

...las comunicaciones son vía telefónica, es una forma mucho más expedita, yo jamás he tenido problemas. Y los oficiales que están en la calle permanentemente al requerir a un fiscal, aunque no sea el de turno, tienen una repuesta inmediata cuando se le pide un consejo (...) Ellos son los que dirigen, la respuesta es instantánea. No hay ningún problema de burocratización dentro del sistema, para nada. No piden oficio de por medio. Con posterioridad, claro, piden que vaya un informe, una solicitud más formal, pero en el momento todo es rápido (...) nosotros tenemos una llegada directa a los fiscales, a su oficina, y la atención es prioritaria para nosotros...

La policía a su turno tiene en general una buena percepción del trabajo con los fiscales. En general las relaciones personales se han afianzado y los policías exhiben una percepción de confianza y apoyo en los fiscales. Un carabinero refiriéndose a esto:

Yo creo que ahí (en el apoyo de los fiscales al trabajo policial en el tribunal) el trabajo de los fiscales es prácticamente uno a uno, los fiscales se ponen la camiseta con el trabajo policial. Yo creo que a través del tiempo se ha ido consolidando (...) la confianza que ellos han depositado, ha sido recíproca, porque si confiaron en pedir determinadas diligencias y estas se cumplieron bien, ellos defienden a rajatabla (esas diligencias) (...) Cuando ha habido alguna situación en que se nos pueda haber pasado la mano, porque nos metimos a una casa en la que no teníamos que meternos, lo manejamos con los fiscales de tal manera para que la cosa se solucione y llegue a buen término; se hace una reunión de trabajo donde se ven los alcances y la proyección que puede tener esta situación y si es viable o no en el juzgado de garantía. Por eso la comunicación es básica y elemental, y ellos han sido muy receptivos en cuanto a nuestras sugerencias, y también nosotros hemos tenido que aceptar muchas recomendaciones de ellos y dejar de lado algunas diligencias...

Y otro oficial de Carabineros, de otra región: “...yo creo que los carabineros ya están metidos en el cuento, por varias razones, primero porque se ha demostrado que los fiscales respaldan mucho la actuación policial...”.

En estas crecientes buenas relaciones ha jugado un rol fundamental, en varias de las regiones, el trabajo preparatorio que las fiscalías regionales y locales realizaron con las prefecturas policiales. Según explica un oficial de Carabineros:

...fue fundamental en el inicio de esto las reuniones que teníamos y que fueron coordinadas por el jefe de zona y el Fiscal Regional, y con todos los fiscales de la región; había reuniones quincenales, mensuales, y se tiraban a la mesa todos los problemas y dificultades que estábamos teniendo para ir zanjando esas aprensiones...

Esta mejor relación entre fiscales y policías ha redundado en experiencias importantes de coordinación –especialmente con Carabineros– a efectos de diseñar procesos de trabajo comunes que organicen sus respectivas funciones de manera más eficiente. En este sentido se enmarcan desde experiencias de magnitud –tales como el plan piloto de partes electrónicos que están llevando adelante las fiscalías de Antofagasta y Temuco, la unidad de coordinación para causas menores en la fiscalía de Temuco o la incipiente labor de inteligencia que está comenzando a aparecer respecto de las causas archivadas–, hasta la coordinación de aspectos específicos, como la regulación del turno de los policías con consideración de los juicios orales. Así, por ejemplo, un fiscal explicando a propósito de la coordinación entre las unidades especializadas de la fiscalía y sus pares en la policía:

...al principio el tema (de la eficacia policial) se diluía, porque éramos X fiscales y la interlocución con una brigada pasaba por todos, entonces de repente nos podían inventar cosas, decir “mire, no puedo porque su colega me pidió tal cosa...”. Con la organización que tenemos ahora con las unidades (especializadas) la interacción se limita; los fiscales de drogas se entienden con el OS7 y la Brigada Antinarcóticos y solo ellos, entonces eso facilita el control...

Otro fiscal a propósito de la coordinación con la policía respecto de las denuncias:

...la policía recepciona las denuncias, al día siguiente el parte llega a la fiscalía y citan a la persona para el día subsiguiente, porque cada víctima o denunciante es citado a la fiscalía, no tanto para ratificar el parte porque ese trámite en el nuevo sistema no existe, sino más bien para que la persona tenga un contacto con el sistema y sea entrevistada por un abogado asistente o por un fiscal; entonces hemos coordinado, cada unidad policial cita a la gente en distintos horarios (...) y todo llega acá ordenadito...

En esta misma área otra fiscalía local creó una unidad especial para hacerse cargo de las indagaciones iniciales de casos que son posiblemente candidatos a desestimaciones, pero en los que dicha decisión no se puede tomar sin ciertas averiguaciones previas; en esos casos llegaron a acuerdo con las policías para que las órdenes de investigar de dicha unidad se tramiten paralelamente, con menos información y formalidad. Las policías en esta ciudad, a resultas de este acuerdo, crearon sus propias unidades para ver estas órdenes.

La experiencia respecto de los partes electrónicos es particularmente interesante, porque pone sobre el tapete la cuestión acerca de cómo la preocupación por desarrollar metodologías de trabajo puede disminuir dramáticamente la carga de trabajo, aumentando la eficiencia del sistema. Así, en la fiscalía de Temuco se evalúa hasta en un 60% la disminución de trabajo de digitación de los funcionarios administrativos y en Antofagasta dichos funcionarios disminuyeron de cuatro a dos, allí donde la digitación de los partes policiales correspondía a pura duplicación de trabajo tal como detectábamos en la Evaluación 2001.

b) Funcionamiento con el Servicio Médico Legal (SML) y otros servicios médicos

La Evaluación 2001 detectaba que el Servicio Médico Legal era uno de los servicios auxiliares que más atrasado estaba en su alineación con la reforma. Entre las carencias más importantes se mencionaba el exceso de formalismo, la falta de recursos y la centralización en Santiago de algunas de las pericias.

En el curso de este año algunos de esos problemas parecen tender a solucionarse.

El SML ha trasladado servicios a algunas regiones que antes tenían que enviar las pericias a Santiago. La disposición de sus profesionales es en general valorada por los fiscales, aunque en todas partes se releva el problema de la falta de recursos, unido al hecho de que buena parte de los profesionales trabaja solo media jornada y que, por lo tanto, son reticentes a que el sistema disponga de su media jornada de ejercicio libre. Como explica un fiscal:

En el Servicio Médico Legal hay carencias que se están empezando a notar, particularmente en los temas psiquiátricos (...) Los doctores que están a media jornada empiezan a reclamar: “fiscal, ¿a qué hora voy a declarar? Porque yo trabajo en el Médico Legal en la mañana, pero en la tarde tengo mi consulta, entonces si usted me hace declarar en la tarde voy a perder mi consulta...”

Y en palabras de otro fiscal:

¿Tú puedes creer que no tengamos plata para encargar un peritaje? La defensa trae a sus psiquiatras y nosotros tenemos un doctor del Servicio Médico Legal que ya no quiere venir, que ha venido tres, cuatro veces, y que a él no le aporta nada; entonces, ahí creo yo que hay una debilidad fuerte en los organismos que nos auxilian...

El exceso de formalismo que se detectaba el año pasado parece estar evolucionando y la experiencia comienza a diversificarse en las distintas regiones. Así, por ejemplo, un fiscal nos decía que:

...hay parte de eso (exceso de formalización) todavía. (Por ejemplo) no se hace la autopsia si no hay un escrito de por medio (...) Hemos visto la posibilidad de estar conectados vía correo electrónico pero no están los medios de parte de ellos (...) Pero la voluntad del jefe del servicio acá está, está permanentemente preocupado de proporcionarnos la mayor cantidad de antecedentes, muy buena disposición.

En otra región en cambio, la opinión de los fiscales era distinta:

...aquí nosotros tenemos contacto directo, damos órdenes por teléfono, ningún problema. Ahora hay psiquiatra, así que podemos hacer informes psiquiátricos; las alcoholemias operan rápidamente, en 15 ó 20 días. Los informes psiquiátricos demoran 30 o 40 días. Pero hay un problema de limitación de los medios que tienen...

Con todo, todavía la sensación es que los peritajes en general exhiben áreas de organización del trabajo respecto de las cuales es necesario pensar formas más eficientes, pues hay categorías completas de delitos que dependen fuertemente de los peritajes y que claramente se están quedando rezagadas por las falencias de los servicios auxiliares. La falta de recursos es un tema recurrente cuando los actores se refieren al SML, sin duda; pero los ejemplos que se escuchan acerca del funcionamiento concreto también dan para sospechar que intervenciones más bien menores en la estructura y organización generarían ganancias importantes en eficiencia. Así, por ejemplo, frente a la pregunta de qué justifica los lapsos para evacuar los informes que se citaban en el párrafo anterior; la explicación de este mismo fiscal fue que:

...cuando al imputado le toman la muestra, es un frasco que se echa en un recipiente, en un contenedor. El problema es que en el hospital ese contenedor tiene que llenarse primero antes de llevarlo al SML, para no tener que llevar frascos a cada rato, sino que esperan a que se acumule y ahí se produce un tiempo de espera...

El ejemplo se refiere a las alcoholemias. Este proceso de trabajo no parece razonable o, al menos, su solución no parece requerir un aumento importante de recursos si ello va a permitir que la tramitación de categorías enteras de delitos disminuyan substancialmente sus tiempos de término.

En el caso de los hospitales y los servicios de urgencia el tema parece que es todavía más complejo que con el SML que, en última instancia, entiende que sus funciones lo vinculan naturalmente al sistema de justicia. En el caso de los hospitales, en cambio, se trata de médicos que en general son reticentes a involucrarse con el sistema de justicia criminal, tanto por el tiempo que consume como por las eventuales responsabilidades que ello pueda generar. Un fiscal explicando esto:

...con los hospitales el tema es muy complejo, muy, muy complejo. La mayoría de los médicos, por desconocimiento, tienen la sensación de que hay mayor carga de trabajo sin que signifique ningún aumento de recursos ni remuneraciones, son más bien reacios a involucrarse...

Y otro fiscal: “*Los hospitales y servicios de urgencia evitan trabajar con la reforma, hay mucho temor por la responsabilidad médica...*”.

c) Funcionamiento con el Registro Civil

El Registro Civil es unánimemente el servicio auxiliar mejor evaluado por los usuarios –fundamentalmente los fiscales– debido a una clara modernización tanto de su equipamiento como de sus servicios y el modo de prestarlos. Esta conclusión positiva se manifestaba ya en la Evaluación 2001, pero en el último año la relación entre el Ministerio Público y el servicio se ha afianzado y los servicios de este último han mejorado todavía más. Los fiscales están en línea con el Registro Civil de manera que pueden acceder directamente al extracto de filiación de las personas cuando su identidad es conocida; cuando no, las huellas dactilares son enviadas electrónicamente, en donde el Registro Civil se demora un par de horas en procesarlas y devolver, también electrónicamente, la identificación y la información adherida a ella. Cada uno de los fiscales dispone de este acceso en su propio computador. En general, todos los fiscales expresaron una evaluación muy positiva respecto de este servicio.

2.7 Observaciones finales acerca del Ministerio Público

Según señalamos al inicio de esta sección, la experiencia del trabajo de las fiscalías locales objeto de nuestro análisis da cuenta de procesos muy interesantes de innovación, flexibilidad y aprendizaje en casi todas las áreas que hemos revisado. Dichas experiencias han sido factores clave para el mejoramiento de resultados experimentados por el sistema entre el primer y segundo año de funcionamiento y para lograr modalidades de organización que les ha permitido a los fiscales cumplir en forma más que razonable sus funciones en el nuevo sistema.

No obstante lo anterior, nuestra impresión es que todo este desarrollo de innovación y avance no ha sido producto de un proceso planificado y sistemático de recolección de información, levantamiento de experiencias, identificación de mejores prácticas y difusión de las mismas. Por el contrario, se ha tratado de un proceso que se ha dado como consecuencia de liderazgos adquiridos por algunos fiscales regionales o locales en específico, o bien de la posibilidad de trabajar en equipos cohesionados que se ha dado en algunas fiscalías en concreto o, en fin, de las aptitudes particulares de algunos fiscales y administradores de fiscalía. Es así como durante el desarrollo de la evaluación hemos constatado en varias oportunidades que, no obstante aparecer consolidadas experiencias exitosas en ciertas modalidades de organización de trabajo, ellas no parecieran ser recogidas de una manera más institucionalizada y difundidas para ser aplicadas en la implementación de las nuevas regiones o en regiones en donde no se ha implementado un modelo satisfactorio (lo que no quiere decir desconocer los importantes avances que se han realizado desde el nivel central, como, por ejemplo, en la elaboración de los manuales de procesos de trabajo). Con ello no se pretende sugerir que se debe centralizar u homogeneizar todo, sino que aprovechar las experiencias avanzadas y evitar que en cada región deba “reinventarse la rueda”. Para ello es preciso profundizar lo avanzado hasta el momento por la institución a nivel nacional y diseñar nuevas herramientas que permitan traspasar con mayores niveles de impacto las mejores prácticas.

En este proceso creemos que hay dos herramientas que podrían ser mejor aprovechadas por el Ministerio Público.

La primera de ellas es el sistema de información estadística. El Ministerio Público está a estas alturas produciendo una muy relevante cantidad de información empírica –tal vez la más sofisticada del sistema en este momento– y el trabajo de su respectiva unidad parece serio y confiable; sin embargo, nos ha parecido constatar que no siempre dicha información estadística parece estarse produciendo con criterios más estratégicos, es decir, como una forma de recopilar información que permita tomar decisiones y, fundamentalmente, detectar y reproducir las experiencias más exitosas. Este no es un tema solo para el Ministerio Público, sino para todas las instituciones (según mencionamos en este mismo capítulo en la sección relativa a los tribunales). La aproximación empírica no ha sido desarrollada en Chile en torno a los temas de justicia, esta no ha sido tradicionalmente una herramienta relevante en la planificación de políticas públicas en el sector, el sistema de justicia nunca ha contado con cifras finas relativas a su funcionamiento y, por consiguiente, no hay en Chile metodologías de trabajo afinadas para la obtención y el procesamiento de las mismas, y mucho menos debates metodológicos relativos a ellas. En este escenario estamos todos aprendiendo cómo “medir” al sistema y cómo transformar el instrumento estadístico en una herramienta para evaluar, tomar decisiones y diseñar políticas públicas a partir de él. En este contexto, en ocasiones las estadísticas del Ministerio Público aparecen también como acumulaciones de cifras que, a veces por su falta de desagregación, por cuestiones metodológicas o por el formato en que son presentadas, no siempre logran constituir un instrumento de trabajo para medir el sistema o diseñar políticas respecto de él. Hemos ido mencionando a lo largo de este informe algunos de estos problemas con que no hemos topado con las cifras de las instituciones. En la contracara, sin embargo, el proceso de aprendizaje que exhibe el Ministerio Público se expresa también en esta área y se notan mejoramientos sucesivos en los boletines estadísticos que la Unidad de Estudios de la Fiscalía Nacional publica trimestralmente.

Una segunda herramienta en donde creemos se podría avanzar en este proceso de identificación y traspaso sistemático de las mejores prácticas es en materia de capacitación. El Ministerio Público debiera poner especial énfasis en el tema de traspaso de experiencias como núcleo central de su programa de capacitación. Ello no se genera necesariamente a través de las pasantías, sino que requiere la elaboración de materiales y metodologías más sofisticadas de capacitación, diseñadas específica y explícitamente con este objetivo.

Junto con la necesidad de avanzar en un proceso de identificación y difusión sistemática de las mejores prácticas nos parece que otro desafío relevante para las próximas etapas de trabajo del Ministerio Público es el establecimiento de un sistema de organización del trabajo y metodologías para el mismo que le permita a los fiscales trabajar más efectivamente en el porcentaje de casos que, por su gravedad o significancia social, necesariamente terminarán por alguna de las respuestas más sofisticadas del sistema (sentencias, acuerdos reparatorios o suspensiones condicionales). En efecto, uno de los principales problemas detectados en relación al trabajo del Ministerio Público (sobre el que volveremos en el capítulo VI) se refiere a una creciente acumulación de casos que debieran ser objeto de juicios orales, procedimientos abreviados o de salidas alternativas. No nos ha parecido constatar la existencia de un sistema de trabajo al interior de las fiscalías locales que represente una contribución en el trabajo individual de cada fiscal adjunto que les permita avanzar con mayor eficiencia en ese tipo de casos. Creemos que estructurar un sistema de apoyo a la tramitación de los mismos podría aumentar de manera significativa la capacidad del Ministerio Público para lograr soluciones de más alta calidad en ese tipo de casos y en forma más rápida.

3. DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA

3.1 Generalidades

La reforma crea un sistema de defensa pública mixto. Por una parte, se crea la Defensoría Penal Pública, que opera sobre la base de abogados profesionales contratados por la institución. Por la otra, se crea un fondo nacional para la defensa penal pública, destinado a licitarse en concurso público entre estudios de abogados privados que deseen competir por ellos.

Una vez promulgada la ley de la Defensoría Penal Pública (2001), esta se estableció como un organismo nacional, con un Defensor Público Nacional como jefe superior del servicio, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República y dependiente del Ministerio de Justicia. Inmediatamente debajo del Defensor Nacional se encuentran los defensores regionales, quienes tienen por función asegurar el adecuado funcionamiento administrativo de la Defensoría en sus respectivas regiones. Por último, los defensores locales son en la práctica los encargados de materializar la defensa de los imputados que no puedan o no deseen contratar una defensa privada.

La Defensoría Pública Nacional está ubicado en Santiago y cuenta con un director administrativo nacional, bajo el cual se organizan cinco unidades administrativas, que operan sobre la base de las instrucciones generales, objetivos, políticas y planes de acción que fije el Defensor Nacional. Dichas unidades son: a) Recursos Humanos; b) Informática; c) Administración y Finanzas; d) Estudios; y e) Evaluación, Control y Reclamaciones.

Para la Defensoría vale también lo dicho para el resto del sistema: la experiencia se ha vuelto diversa y heterogénea, lo cual relativiza la generalización respecto de las prácticas que está desarrollando. En lo que sigue, sin embargo, trataremos de sistematizar la observación que hemos hecho acerca de su funcionamiento en las regiones, así como la información que hemos recabado de las entrevistas tanto de defensores como de otros operadores dentro del sistema.

3.2 Distribución y organización del trabajo

La distribución del trabajo en la Defensoría Penal Pública reposa sobre modelos que comúnmente integran diversos sistemas de turno, así como modos de distribución de la demanda “espontánea” por defensa penal.

En prácticamente todas las defensorías existe un “turno de detenidos”, consistente en portar un teléfono celular asignado a dicha función y por el cual le avisan al defensor todas las detenciones. Este turno dura por lo general 24 horas y tiene aplicación durante los días de la semana. En algunas defensorías este turno implica para el defensor concurrir al recinto policial a entrevistarse con el detenido a cualquier hora en que la detención se produzca y hacerse cargo luego de las audiencias de control de detención que tienen lugar dentro del turno. Esto supone que la Defensoría tenga acceso a la información acerca de la detención. En algunas localidades, la Defensoría ha logrado construir relaciones de confianza con la policía y/o el Ministerio Público, de manera que estos les avisan cada vez que se produce una detención.

En muchas defensorías, sin embargo, los defensores nos dijeron que se ha abandonado de manera importante la concurrencia al recinto policial y los defensores se entrevistan por primera vez con el imputado antes de la audiencia de control. Las defensorías en que esto se ha producido argumentan falta de recursos en algunos casos, en otros falta de acceso a la información de que las personas han sido detenidas. En este último caso, en algunos lugares la defensoría obtiene la información acerca de los detenidos de la propia policía, por teléfono, pero al día siguiente en la mañana. Un defensor jefe al respecto:

...mi asistente llega cinco para las ocho de la mañana y ella llama a todas las unidades policiales en que se concentran los detenidos (...) llama por teléfono todos los días a Investigaciones y Carabineros, y hay una muy buena relación con la mayoría de los funcionarios policiales; la información es muy confiable al nivel de que nos dan los datos de la cédula de identidad...

En otras localidades la policía se niega a entregar esta información por teléfono y la Defensoría se ve obligada a obtenerla del tribunal, con mucha menos antelación a la audiencia respectiva. Un funcionario de Carabineros al respecto:

(los defensores) se habían malacostumbrado a pedir antecedentes por teléfono, entonces oiga, era como si entraran a una frutería preguntando si tienen manzanas, “oiga, ¿tiene detenidos aquí?, ¿a qué hora se les detuvo?”. Si ellos tienen que preguntar por alguien determinado, “oiga, ¿está detenido fulano de tal?”; pero eso se ha ido superando...

La cita ilustra el punto de cómo algunos recintos policiales le están efectivamente negando a los defensores información que mejoraría las condiciones para cumplir sus funciones, que

es de muy fácil acceso para la policía y que podría entregar telefónicamente a costos insignificantes. En este mismo sentido, un funcionario de Carabineros de otra región:

...al principio yo estaba muy preocupado de tener acceso ojalá de la manera más pronta posible a la atención del imputado, ojalá que llegara antes el fiscal (que el defensor), que lo pueda interrogar; pero eso se ha ido superando en el entendido que no es obligación de la policía informarle a los defensores de la detención si no son ellos designados.

Un segundo tipo de turno que se observa en muchas defensorías es un turno especial de fin de semana, en el que un defensor se hace cargo de todos los detenidos cuyo control de detención se produce de viernes en la tarde a domingo.

En general, el defensor se queda con las causas que ingresan durante su respectivo turno. De esta suerte, salvo experiencias todavía aisladas, la especialización de los defensores por materia no parece ser un criterio generalizado al interior de la Defensoría.

Por último, una tercera vía de asignación de causas consiste en la simple distribución uniforme de aquellas que ingresan sin detenido, lo que en algunas defensorías llaman la demanda “espontánea”; personas en contra de las cuales hay investigaciones abiertas y que se acercan a la Defensoría para requerir asistencia.

También la Defensoría exhibe áreas de aprendizaje en sus modos de organizar el trabajo, aunque en general se observa menos dinamismo que en las demás instituciones del sistema. Esto quiere decir, se observa menos actividad de búsqueda de formas más sofisticadas y eficientes de organizar y distribuir el trabajo. La Defensoría, prácticamente en todas partes, ha establecido modelos bastante lineales de organización del trabajo: las causas van siendo distribuidas entre cada uno de los defensores, el que se hace cargo por sí mismo de su cartera de causas y de todos los trámites, diligencias e investigaciones a que ellas dan lugar.

Este menor nivel de sofisticación en el modelo organizacional –comparado con el resto de las instituciones– está directamente relacionado con la idea instalada en la Defensoría de que el derecho a defensa y la mejor atención del imputado pasa por el que un abogado –y solo uno– se haga cargo personalmente de la causa, de manera que en cada actuación relativa a ella comparezca este abogado, quien tendría el máximo conocimiento del caso y sus circunstancias. La Defensoría Nacional ha expresado esta idea explícitamente y ve razones legales para ello en los artículos 102 del Código Procesal Penal y 52 a 54 de la Ley 19.718 (que crea la Defensoría Penal Pública).

Un defensor nos decía al respecto que “...*existe la teoría de que cada uno debe ver sus causas*”, y al elaborar su respuesta señala: “*Para nosotros sí (existe esa teoría). Para nosotros el derecho a defensa dice relación con que uno conoce la causa mejor que nadie. Entonces tu decisión de prisión preventiva es tuya, porque tú sabes todos los detalles; esas no las delegamos*”.

Nos parece que las intenciones expresadas por la Defensoría Nacional e ilustradas por este defensor son valiosas, en términos de asumir sus causas con profesionalismo y conocimiento. Pero nos parece igualmente que asumen una comprensión muy discutible del derecho a defensa y de las normas citadas.

Las normas que cita la Defensoría establecen que se debe asignar un defensor al imputado, el que está a cargo del caso y es responsable por él. Ello significaría, en la visión de la Defensoría, que cada defensor debe asumir personalmente todas las diligencias de la causa, por su conocimiento del caso y su relación de confianza con el imputado.

En nuestra opinión esta visión es discutible, no porque creamos que no se debe asignar un defensor responsable del caso, sino porque no creemos que ello necesariamente lleve a la conclusión de que, en consecuencia, no es posible organizar la defensa a través de trabajo en equipo de múltiples maneras. No pretendemos decir que toda audiencia o diligencia deba o pueda ser asumida por otro defensor que el de la causa, ni que organizar el trabajo de los defensores con lógicas de equipo signifique que el caso no esté asignado a un defensor en particular a cargo y responsable del mismo. Hay ciertamente audiencias que deben ser litigadas con el máximo de conocimiento, típicamente los juicios, las audiencias de preparación o incluso ciertas otras mociones a nivel de garantía, incluyendo en ocasiones revisiones de prisión preventiva cuando estas así lo requieren. Pero estas no son las audiencias que tienen sobrecargados de trabajo a los defensores, y como modelo organizacional el sistema estricto de “cartera de causas” ha probado ser menos eficiente en los tribunales y en el Ministerio Público, y no hay razones para pensar que no ocurra lo mismo en la Defensoría.

Lo que queremos decir es que nada de eso obsta a que haya un conjunto de aspectos colaterales –incluidas audiencias– en donde no parece cierto que la única forma de organizar el trabajo de defensa sea haciendo que cada defensor se haga cargo completamente de sus propias causas en todas las gestiones; ni tampoco parece cierto que un defensor bien entrenado no esté en condiciones de obtener la información que requiere para argumentar eficazmente una multiplicidad de cuestiones a nivel de audiencias de garantía, cuando ellas en incontables ocasiones no exigen dicho conocimiento exhaustivo ni esa relación de confianza. No creemos que organizar el trabajo de los defensores de un modo que aproveche trabajos en equipo y economías de escala con base en estas consideraciones altere el derecho a defensa.

La forma más bien lineal de organizar el trabajo descrita en los párrafos anteriores se produce, además, en un escenario en que los defensores acusan permanentemente falta de recursos humanos y estar excedidos por la carga de trabajo, principalmente por aspectos del trabajo que podrían favorecerse enormemente de formas más eficientes de organización. La experiencia del último año descrita tanto para el Ministerio Público como para los tribunales ha mostrado consistentemente que una mejor organización del trabajo genera enormes ganancias en eficiencia y, por lo tanto, en la utilización del recurso humano de las instituciones.

De hecho, la carga de trabajo está crecientemente forzando a los defensores a trabajar en equipo, pero al no hacer diseños institucionales, se reducen a coordinaciones puramente contingentes. Ilustrado por un defensor:

*...nosotros tenemos una muy buena relación, entonces (el defensor 1) está en una audiencia de preparación de juicio oral y está saturado, y uno le pregunta qué tiene en la tarde; “tengo dos manejos”. “Ya, pásalos para acá y yo los veo”, o al revés (...)
Entonces existe un trabajo en equipo...*

Así, en algunos lugares se están comenzando a observar intentos incipientes por sofisticar la organización del trabajo. Así, por ejemplo, un defensor de otra región explica que:

...aquí trabajamos harto en equipo y (...) muchas veces hay audiencias que son simples, que uno está allá o nosotros tenemos todo agendado –la secretaria es muy eficiente, entonces yo ya sé el día viernes todas las audiencias que tengo programadas para la semana siguiente– y empezamos a revisar: “yo tengo esta y esta, y tengo un hueco entremedio, te la cambio por otra”...

Y más adelante este mismo defensor señala: “...si tengo una (audiencia) a las diez y otra a las once, no alcanzo a hacer nada (si vuelvo a la oficina), así que tomo la de las diez y media que tenía alguien (otro defensor) acá, y esa después me la devuelve otro día...”

En unos pocos lugares, todavía, se encuentran ejercicios más complejos en la organización del trabajo de la Defensoría, los que tienen comúnmente que ver con su participación en los esfuerzos que el sistema en su conjunto está haciendo en dichos lugares por conseguir modos más eficientes de organizarse. El ejemplo más claro de esto es Temuco, en donde la Defensoría ha participado junto con los tribunales y el Ministerio Público del establecimiento de audiencias de “molido” y del intento de agrupación en bloques por tipo de audiencia. Un defensor explicando esto:

...decidimos que aparte del turno de detenidos haya un defensor para el turno del “molido” de la semana; yo estoy de turno del molido, me siento a las 8:30 y no me muevo: me mando 8 ó 10 audiencias y no me muevo hasta las 10:00 de la mañana; y eso lo hemos logrado con las carpetas, que en el mejor de los casos me trae mi asistente en la víspera; en la mañana a las 8:25 ahí están las carpetas y tú vas viendo (...) Estoy hablando de que a los dos años y meses de la reforma tienes la posibilidad de elaborar un discurso, un argumento de defensa que te sirva para defender al imputado en ese momento...

La experiencia de Temuco que relata este defensor, sin embargo, es más bien aislada dentro del sistema y, en general, las defensorías locales están operando más bien con el sistema de “cartera de causas”, sin más trabajo en equipo que el intercambio espontáneo de opiniones entre los defensores o, máximo, la coordinación igualmente espontánea para suplirse en las audiencias, pero sin atisbos de institucionalización y generalización de trabajos de equipo que permitan producir mejoras substanciales en el aprovechamiento del tiempo y del recurso humano.

3.3 Calidad de la defensa

Una primera cuestión que debe decirse respecto de la Defensoría Penal Pública es que su aparición en el escenario del nuevo proceso penal aumentó radicalmente la calidad del derecho a defensa en Chile, en los términos que explicaremos en el capítulo III: no hay un solo imputado en las regiones de la reforma que no haya contado con un defensor público, abogado, en todas y cada una de las audiencias a través de las cuales el sistema avanzó su situación procesal. Esto es en sí mismo un logro institucional muy importante por parte de la Defensoría, logrado desde el primer año de implementación, y es un mérito que debe ser ampliamente reconocido.

Sobre esa base, creemos que el paso siguiente es debatir acerca de la calidad del trabajo que en virtud de dichas comparecencias los defensores están llevando adelante.

Resulta en extremo complejo evaluar el desempeño laboral de un defensor. La calidad del trabajo profesional de un abogado es el producto final de todas sus intervenciones en el proceso y, por lo mismo, resulta sumamente difícil de medir. Sin embargo, a partir de varios indicadores indirectos nos parece posible dar una imagen acerca de cómo está funcionando la defensa penal pública.

La impresión que tenemos y que adelantamos respecto de este tema es que nos parece que la calidad de los defensores y de su trabajo en este momento varía intensamente de lugar en lugar y depende casi enteramente de la calidad profesional que cada defensor exhibe personalmente. En este escenario observamos experiencias muy disímiles; en algunos lugares observamos ejemplos de buena calidad de defensa y corroboramos esa impresión con los demás actores del sistema; en otros lugares observamos ejemplos de muy precaria calidad en el ejercicio de defensa, lo cual en ocasiones estaba también acompañado de una mala percepción por parte de los demás actores, pero no necesariamente.

Cuando los demás actores destacan los aspectos positivos, los focalizan en general en la participación de los defensores en las audiencias que, como veremos más adelante, configuran el núcleo central de sus actividades. Un fiscal sobre esto: *“Ellos se manejan muy bien en la audiencia, nada que decir”*. Sobre lo mismo un juez oral: *“En general todos hacen su trabajo bien”*. Un juez de garantía se refirió al tema en los siguientes términos: *“A mí, personalmente, me parece que lo han hecho harto bien”*. Un juez de garantía al respecto: *“Yo diría que no es un problema, hay que ser bien justos, yo creo que ellos (los defensores) son estudiosos, en general”*. Incluso un funcionario de Carabineros: *“Yo creo que la defensa está muy bien montada y eso hace que el justo equilibrio se esté dando, me parece que están muy bien, son profesionales bastante capacitados, se nota que van al hueso del asunto...”*. Pero, por otro lado, cuando se le pregunta a estos mismos actores de manera más específica si los defensores están llevando al debate o al juicio información independiente, teorías del caso alternativas, prueba substancial, las respuestas son siempre que ‘muy poca’ o ‘ninguna’.

En este sentido, estos actores explicitan valorar a los defensores por lo que han logrado en términos de poner un defensor para cada imputado en la audiencia y llevar adelante en ellas los debates respectivos, lo cual es un tremendo avance comparado con los estándares de defensa a que la comunidad legal está acostumbrada en el antiguo sistema; hoy, a diferencia de antes, los defensores concurren a audiencias, están junto al imputado cada vez que este concurre ante el juez, argumentan oralmente, conocen sus casos, van a los cuarteles policiales, etc. Creemos que este es un problema al momento de evaluar las prácticas de la reforma: muchas veces no se cuenta con imágenes alternativas acerca de métodos de trabajo, destrezas o definiciones de rol, por lo que con frecuencia se evalúa desde las prácticas, las definiciones de rol y las destrezas conocidas, pero que no necesariamente reflejan el nuevo paradigma.

Concordando con la visión de estos actores en el sentido de que la Defensoría ha logrado poner un defensor en cada audiencia y que llegan a las mismas a debatir las cuestiones más fundamentales del proceso, creemos, sin embargo, que la Defensoría debe dar el paso siguiente hacia un mejoramiento substancial de la calidad del trabajo que se está haciendo en dichas audiencias.

Nuestra percepción acerca del trabajo de la Defensoría es que, en un contexto general en que todo el sistema está exhibiendo deficiencias importantes en la calidad de la litigación, en la Defensoría esto se transforma en un problema fundamental. Para explicarlo de otro modo: aunque los fiscales exhiben también deficiencias de litigación, el fiscal cuenta con su investigación y parece estarle bastando, en este momento, presentarla de manera suficientemente clara y ordenada para cumplir razonablemente su rol. Mientras los fiscales no tengan grados más intensos de litigación por parte de los defensores, no parecen estar necesitando litigar mejor que lo que están haciendo para obtener resultados satisfactorios. Lo mismo ocurre con los jueces; también ellos tienen defectos de litigación (que en su caso se expresa en las cuestiones relativas al razonamiento judicial y la conducción del debate), pero son defectos que en todo caso no les impiden conducir las audiencias con razonable desempeño, en la medida en que la carga de argumentación reposa en las partes y los jueces tienen además cierta experiencia que los ayuda a “apuntar” bien en las cuestiones más fundamentales. Los defensores en cambio son los únicos actores del sistema que en este momento dependen enteramente de lo que sean capaces de hacer en términos de litigación.

Si para los demás actores la falta de habilidades más finas de litigación no parece representar todavía un obstáculo para un desempeño aceptable de rol, para los defensores esta parece ser la cuestión fundamental en este momento, particularmente atendido el hecho de que, según señala la información empírica disponible y que presentaremos, los defensores no están en general aportando prueba substancial independiente en los casos.

Este informe no fue diseñado para evaluar la calidad de la litigación del sistema, de manera que no disponemos de información directa acerca de la calidad de la litigación de los defensores. No obstante, sí contamos con información de aspectos asociados al nivel de litigación que, nos parece, confiere plausibilidad a la impresión que tenemos acerca de este punto: esa impresión es que una parte muy importante de los defensores públicos no ofrece una defensa que satisfaga niveles aceptables de calidad, en términos de litigar con efectividad sus casos y ser capaces de controvertir substancialmente la calidad del caso y de la prueba del Ministerio Público.

Con esto no queremos decir que no hayamos observado muy buenos ejercicios de defensa y buenos defensores, incluso buenas defensorías locales funcionando bien en su conjunto (de hecho presenciamos personalmente buenos ejemplos en varias de las ciudades en que estuvimos); tampoco queremos desconocer que es posible que haya razones para algunas de estas falencias que no dependan de los defensores mismos o de la Defensoría como institución. Lo único que queremos es asentar el punto de partida de nuestras impresiones, demasiado importante como para no expresarlo claramente: nuestra observación es que una parte muy importante de los defensores públicos debe mejorar substancialmente la calidad de la defensa que están prestando.

Esto significa que a nivel del juicio deben llegar a las audiencias al menos con pleno conocimiento de la información que consigna la investigación del fiscal, al menos con diligencias de averiguación básicas (tales como entrevistar al imputado y obtener de él versiones alternativas y la información o pruebas que al respecto posea; conocer el sitio del suceso; detectar prueba independiente, al menos aquella que esté a la mano, y producirla, etc.), ser capaces de construir una teoría del caso a partir de allí y ser capaces además de trabajar la prueba con efectividad –especialmente de contraexaminar– desde dicha teoría del caso, aun asumiendo que tienen un entorno de información restringida (dado que de

momento los defensores no están produciendo prueba independiente más sofisticada). En este estándar, la imagen que estamos ofreciendo es nada más la de un defensor que es capaz de estudiar la carpeta del fiscal, detectar las debilidades de ese caso, plantear una teoría del caso consistente con esas debilidades y ejecutar dicha teoría del caso con efectividad (fundamentalmente a través de contraexámenes efectivos, pero también por vía de poner información básica producto de mínimas diligencias de preparación del caso). Esto es lo mínimo exigible a un defensor medio, aun antes de comenzar a pedirle que desarrolle investigaciones independientes más sofisticadas. Nuestra impresión es que una parte muy importante de los defensores penales públicos no está pudiendo hacer esto.

En el ámbito de garantías, la calidad de la defensa implica poder argumentar las posibilidades que el sistema ofrece para la elaboración de los principios del sistema y las garantías del debido proceso. En este escenario nos parece que la Defensoría ha tenido algunos logros muy importantes pero todavía nos parece que hay señales de que una parte importante de los defensores públicos no está trayendo al debate este tipo de argumentación.

Antes de analizar lo que nos parece son las señales que alertan en los sentidos recién descritos, creemos importante destacar que estos problemas de calidad de la defensa parecen deberse a un conjunto complejo de causas, algunas de ellas atribuibles a la Defensoría, otras no.

La causa que más claramente, a nuestro inicio, está bajo el control de la institución, es la definición de rol que se ha instalado entre los defensores y que, creemos, impacta de manera importante el modo de concebir y realizar su trabajo.

En cambio, hay otros factores que, estimamos, también han sido relevantes para generar esta situación y que son más bien externos; así, los defensores desarrollaron sus dinámicas de trabajo y sus concepciones de rol en un contexto en que la Defensoría no se había constituido todavía institucionalmente y operaba bajo un plan de contingencia del MINJU (la Defensoría no se constituyó institucionalmente sino hasta junio de 2001), uno de cuyos principales efectos fue estructurar sus prácticas de trabajo en un contexto de recursos muy escasos. En adición a eso, los defensores han desarrollado siempre sus actividades en un contexto de intensa inestabilidad laboral, debido a que la mayoría de ellos deberá abandonar la institución al momento de implementarse el sistema de licitación. Por último, en la corta vida institucional de la Defensoría han pasado por ella tres defensores nacionales distintos (uno en calidad de interino por varios meses), lo cual no puede no impactar en la generación de visiones, políticas y liderazgo institucional.

En cuanto a la definición de rol, hay una percepción importante de que sigue bastante extendida entre los defensores una actitud detectada en la Evaluación 2001, en el sentido de no asumir adecuadamente su rol dentro de la adversarialidad del sistema acusatorio. Esto tendría manifestaciones hacia ambos extremos: la más generalizada, es que habrían grados de pasividad importantes y una cierta comprensión de que su compromiso con el éxito de la reforma consistiría en permitir que los procedimientos se realicen sin “molestar” demasiado. Una jueza al respecto:

...falta construcción como del rol (...) exactamente eso (...) ellos han cumplido estos estándares, son personas capaces, responsables, te fijas, igual hacen su trabajo bien, no faltan jamás a las audiencias, son puntuales, pero les falta alma...

Y más adelante, la misma jueza:

(falta) liderazgo regional (...) y un tema de formación (...) de verdaderamente sacarte ciertas ataduras que vienen desde antes en esta cultura que tenemos nosotros, jurídica, de creer que todo abogado es colaborador con la administración de la justicia (...) Un defensor caballero no me sirve de nada. Un defensor que cree que está colaborando con la administración de la justicia no me sirve. Yo entiendo que el defensor está ahí para parar el poder penal del Estado, y solo si el fiscal le puede pasar ese gol, quiere decir que la sentencia esta legitimada.

Pero tal vez la opinión más iluminadora en este sentido –en cuanto a la percepción de rol de los defensores– la da un funcionario de Carabineros:

...al principio nosotros pensábamos que la defensa iba a ser determinante, por el cuestionamiento que se hiciera al trabajo policial. Tuvimos reuniones con ellos y la verdad es que nos quedó mucho más claro cuál es el espíritu de la defensa y qué no es; pensábamos que la defensa iba a buscar la impunidad total del sujeto, pero tenemos claro que la defensa lo que busca es que el procedimiento haya estado ajustado a derecho y que no se hayan vulnerado las garantías de los individuos, y no tanto así el buscar una impunidad total del individuo, porque hay muchos funcionarios que pensaban eso: “no, la defensa va a tratar de sacar libre al sujeto”. Pero tenemos claro que no, y tampoco estar en contra del policía; hay que buscar que las cosas estén para el detenido, que se vayan cumpliendo tal cual como dice la ley.

Y más adelante, el mismo policía:

(los defensores) se preocupan más que nada de la legalidad de la detención. Lo que van a tratar es de disminuir un poco el cuento. Y tienen como una especie de “mi ética como abogado” de que no puedo dejarlos en la impunidad (...) porque cometieron algo y tienen que pagarlo...

En la segunda versión de esta inadecuada construcción de rol, tuvimos también noticias –aunque puntuales y no generalizadas– de que algunos defensores errarían precisamente en el sentido opuesto; creyendo que asumir con propiedad su rol adversarial incluiría conductas como concurrir al domicilio de la víctima para persuadirla de no comparecer al juicio, o hacer lo mismo con los testigos. En nuestra opinión esta versión muestra tanta confusión sobre el rol del defensor como la primera, además de plantear, a nuestro juicio, problemas éticos relevantes con un potencial de daño para el sistema muy alto. Que el defensor intente entrevistarse con la víctima o sus testigos y, en caso de persuadirlos de que hablen con él (pues no puede obligarlos), averiguar la información que estas personas poseen acerca del caso, su eventual testimonio, y preparar a partir de allí el contraexamen, no solo no tiene nada de malo sino que es muestra precisamente de la diligencia que requeríamos algunos párrafos atrás; pero algo muy distinto es pretender persuadir a las personas para que no concurran a cumplir con su deber ciudadano de declarar en juicio, amén de que revela precisamente los defectos que venimos comentando: pretender persuadir a la víctima para que no se presente a declarar da muestras de un defensor que no sabe cómo enfrentar el juicio de otra manera⁴⁶.

⁴⁶ La Defensoría Nacional (el jefe de la Unidad de Estudios y Proyectos) envió en este sentido un memo a todos los defensores regionales recomendándoles, en caso de surgir la necesidad de entrevistar a una víctima o un testigo del Ministerio Público, que informen con anterioridad al respectivo fiscal, que graben en lo posible la entrevista, que ella

Este tema –la definición de rol de la defensa– no solo representa un problema para el derecho a defensa del caso individualmente considerado, sino que configura una dificultad para el método de trabajo y la lógica del sistema acusatorio en su conjunto. Dicho método reposa sobre la separación de funciones y la técnica de la contradictoriedad. Con menor o mayor intensidad, el sistema confía en que la confrontación que el defensor ofrezca a la fiscalía va a proveer a los jueces de más y mejor información para tomar sus decisiones. Desde este punto de vista, lo que el policía que citábamos recién percibe como virtudes de la defensa son en realidad defectos y definiciones de rol del tipo “mi ética como abogado no me permite dejar en la impunidad a este imputado que de hecho cometió un delito” o “mi rol como defensor es simplemente que no se vulnere el derecho al condenar al imputado” más bien debilita al sistema acusatorio y su habilidad para proveer de información de calidad a los jueces a la vez que respetar los derechos individuales.

Creemos que estos problemas de rol tienen un correlato directo en las actividades de defensa, tanto a nivel de audiencias de garantía (una parte importante de los defensores parecen estar teniendo una baja capacidad para desarrollar estrategias de argumentación a nivel de audiencias de garantía e impulsar en el debate judicial las implicancias y aplicaciones más finas del sistema de derechos y garantías) como a nivel de la defensa substantiva en juicio (una parte importante de los defensores están exhibiendo una capacidad mínima para aportar al juicio información independiente y controvertir substancialmente la acusación del fiscal).

Como adelantábamos, una primera área que nos parece problemática en el desempeño de los defensores tiene que ver con la litigación en las audiencias durante la investigación, de las estrategias jurídicas y de los argumentos de garantía que son propios de la defensa penal, a través de los cuales el sistema va elaborando y construyendo los estándares, principios y garantías del debido proceso en un sistema acusatorio. Se trata de un área de mucha importancia, porque es aquí donde los defensores suelen presionar al sistema por la definición de estándares en torno a las garantías y derechos constitucionales, tales como los relativos a la legalidad de la detención, los estándares de seriedad del caso del Ministerio Público, la libertad con que el imputado renuncia a derechos, el control de los plazos de investigación, la prisión preventiva y demás medidas cautelares, los diversos problemas que plantea el control judicial y las autorizaciones judiciales, las cuestiones en torno a la revelación de evidencia por parte del Ministerio Público, las infinitas cuestiones relativas a la licitud de la prueba y su exclusión, etc.

La defensa ha hecho algunas contribuciones muy importantes en esta área que ilustran la relevancia de esta actividad en la progresiva elaboración del sistema. Así, por ejemplo, levantó el debate en torno a la obligación del Ministerio Público de dar acceso a las fotocopias de la carpeta del fiscal, obteniendo una sentencia de la Corte Suprema en este sentido y, en consecuencia, logrando la construcción concreta de principios como el derecho a defensa. Otro ejemplo en este sentido está constituido por su aporte a la racionalización de los plazos de investigación, a través de una actividad de control en los juzgados de garantía que fue intensa sobre todo el primer año de implementación. Un tercer ejemplo lo configura la litigación de la calidad de imputado del sujeto desde la primera actuación (en contra del concepto de “afectado” que había construido el Ministerio Público) y el conse-

sea en lo posible presenciada por un tercero ajeno a la Defensoría, y que informen a la persona que no tiene obligación de entrevistarse con el defensor. El citado memorándum constituye un esfuerzo valioso y explícito de la Defensoría Nacional para evitar prácticas que describíamos más arriba, o siquiera la sospecha de ellas.

cuenta acceso a la información desde ese primer momento. Se trata en todos estos casos de ejemplos de buena práctica de litigación, en la que los defensores lograron tensar el sistema y forzarlo a la definición de estándares y a la construcción de los principios.

Son precisamente estos logros los que iluminan el camino que se puede recorrer por la Defensoría, siendo la reforma un sistema que por vez primera se está abriendo a estos debates, a la incorporación genuina de las discusiones de debido proceso y a la construcción de estándares asociados al mismo; a esto se debe agregar la incorporación formal de la Constitución Política y de los tratados internacionales en los debates procesales, y un contexto en que la experiencia comparada muestra cuánto es posible elaborar los estándares y principios que ellos contienen en torno al caso concreto y al servicio de defensa. En este escenario la litigación en garantía, con lo loable que son los logros obtenidos, es todavía escasa.

Las ilustraciones de esta situación son múltiples. Así, por ejemplo, en muchas partes salió a relucir en las entrevistas con los jueces de garantía que los defensores dejan pasar los plazos que limitan la investigación del fiscal sin “hacer ruido” al respecto. Un juez refiriéndose a esto:

...por ejemplo la situación de la fijación de plazos; en muchos casos no aperciben a los fiscales (...) Yo tengo por ejemplo un plazo que se pidió en marzo que era por ejemplo 30 días y estamos cuatro, cinco meses que pasa del plazo y no pasa nada y me da la impresión que es porque se olvidan de la causa.

Y otro juez, de otra jurisdicción: “*(Los defensores están) en general bien (...) pero de repente uno los pone en conocimiento de que venció el plazo de la investigación y no pasa nada. O sea, como que los plazos están quedando, está pareciendo un limbo*”.

Esta situación es ratificada por un oficio enviado por el Defensor Nacional a los defensores regionales de todas las regiones solicitando información respecto del estado de los casos vigentes con plazos vencidos, y pidiendo además explicaciones al respecto a los defensores locales de dichas causas⁴⁷. Esta petición de información es valiosa, es el modo en que los órganos centrales recaban información y da cuenta de preocupación por el tema; pero si lo que hay detrás es una cierta definición de rol según la cual el defensor percibe que, una vez obtenida la excarcelación, el plazo fijado judicialmente no es una cuestión de la que haya que estar realmente preocupado, entonces lo que se necesita es liderazgo y conducción además de oficios e instrucciones.

En la misma área, un juez de garantía se refiere a las argumentaciones que escucha en las audiencias de parte de los defensores: “*...las defensas yo las veo como repetitivas, siempre piden lo mismo, les falta innovación...*”.

Otro ejemplo está constituido por la legalidad de la detención, que en general está siendo controlada de manera muy tenue o no siendo controlada por los jueces de garantía sino en sus aspectos más gruesos, como la presencia de apremios policiales. Sin embargo, en un sistema que hace a los jueces descansar sobre el aporte de las partes, la responsabili-

⁴⁷ Ver oficio N° 31 de la Defensoría Penal Pública.

dad por esta ausencia de control debe ser compartida con los defensores, quienes no ofrecen a los magistrados argumentos que cuestionen la legitimidad del control de identidad, su derivación en una detención o la obtención de pruebas de la persona del imputado por esa vía; todo lo cual, en la experiencia comparada, tiene muchas variantes de posibles infracciones no evidentes pero substanciales a la ley y a la Constitución (no estamos aquí refiriéndonos a meros tecnicismos) a través de cuyas consecuencias procesales los defensores obtienen ventajas de litigación y, de paso, prestan una valiosa función al sistema tanto en el control del trabajo de la persecución como en el desarrollo concreto de los derechos de las personas. Muy poco de ese tipo de elaboraciones son ofrecidas por los defensores a los jueces de garantía.

Similar situación ofrece la argumentación en torno a las medidas cautelares. Allí donde las entrevistas dan cuenta de que el intento de excluir la prisión preventiva es por mucho la actividad más intensa de los defensores y aquella en la que focalizan sus esfuerzos, la prisión preventiva sigue funcionando con altos niveles de automatismo y el debate sobre la necesidad de cautela se lleva adelante de una manera muy tenue, cuando no de un modo puramente formal. Describimos esto con más detalle en el capítulo IV.

Lo mismo ocurre en general con las discusiones relativas a la producción de prueba durante la etapa previa al juicio: no hay debate a resultados de los cuales el sistema esté construyendo estándares de legalidad, relevancia, prejuiciosidad, estándares en torno a la autorización judicial, la tolerabilidad de los errores policiales, la concepción y consecuencias de los apremios ilegítimos y cómo estos se prueban, por nombrar algunos de los infinitos ejemplos de cuestiones que se observan en la experiencia jurisprudencial comparada y que finalmente se vierten en los debates en el juzgado de garantía sobre la exclusión de prueba, la nulidad y las muy variadas discusiones acerca de la prueba en esta etapa.

De vuelta, si bien la virtual ausencia de estas discusiones a nivel de garantía tiene que ver en parte con falencias de los jueces (tal como explicábamos en la sección relativa a los tribunales), los jueces no pueden generar estos debates de oficio; la defensa es tradicionalmente la que “estira el elástico” y la ausencia de estos debates en garantía nos parece una muestra de la pasividad que muchos de los actores dicen en general percibir en los defensores.

En la segunda gran área problemática, los defectos de rol se reflejan también en una muy débil capacidad para controvertir substancialmente el caso del fiscal. Es ineludible pensar que esto se mezcla con problemas de capacitación, pero creemos que esto tiene que ver de manera importante con la construcción de rol (ambas cuestiones no son incompatibles: tal vez la percepción de rol que tienen los defensores se está instalando, consciente o inconscientemente, desde la capacitación). Lo anterior, porque esta debilidad en la capacidad para controvertir substancialmente el caso de la fiscalía no solo tiene que ver con deficiencias de destreza en litigación, sino con todo un *modus operandi* respecto del juicio que parece haberse generalizado al menos en una porción muy importante de los defensores públicos: ese *modus operandi* consiste en refugiarse a ultranza en la presunción de inocencia e intentar simplemente generar una duda razonable, muchas veces con petición de atenuantes en subsidio. Esta es una estrategia posible y legítima de defensa –además es impecable desde el punto de vista de la presunción de inocencia–, y no hay nada criticable en ello desde el

caso individualmente considerado (para muchos casos seguramente esta será la estrategia apropiada). Pero en tanto diseño estratégico, en abstracto, es la más débil de entre todas las defensas posibles: la estrategia dice “no tengo nada que decir sobre este delito que me están imputando, pero ustedes no lo pueden probar suficientemente”.

En el caso concreto del nuevo sistema, esta debilidad se ve todavía acentuada por dos hechos adicionales: en primer lugar, incluso cuando un defensor opta por simplemente refugiarse en la presunción de inocencia, eso no lo exime –si quiere hacer de esta una defensa fuerte– de ofrecer a los jueces una versión alternativa y darle plausibilidad a esa versión desde la prueba, para lo cual debe estar en condiciones de incorporar información independiente en el juicio. Esto exige que el defensor contraexamine con efectividad la prueba de la fiscalía (para lo cual necesita saber cosas que debe haber preparado con anterioridad) y, en la medida de lo posible, que ofrezca prueba independiente que acredite su versión alternativa. Nuestra impresión es que una porción muy importante de los defensores no está haciendo ninguna de estas dos cosas y, en consecuencia, dichas defensas penales no están siendo capaces de controvertir substancialmente el caso de los fiscales.

No se trata de que la defensa produzca una investigación equivalente a la del Ministerio Público. A estas alturas, ni siquiera creemos que el estándar sea que produzca una investigación substancial. Pero, como decíamos, incluso la estrategia menos sofisticada de defensa –refugiarse en la presunción de inocencia y contraexaminar todo lo que el fiscal ponga por delante– exige una actividad de averiguación y preparación del caso. Creemos que los defensores preparan sus casos, pero creemos que algo allí está fallando importantemente con el resultado que señalábamos.

Finalmente, entonces, la situación que uno observa con mucha frecuencia en los juicios desde el lado de la defensa es alguna versión de “me refugio en la presunción de inocencia, por lo tanto es el fiscal el que tiene que probar; yo no tengo una versión alternativa sobre este delito del que se acusa a mi representado, ni tengo tampoco información que contradiga substancialmente la acusación, pero el tribunal igual tiene que absolver por el estándar de prueba”. Eso, con el agregado de contraexámenes que con demasiada frecuencia no ponen en duda de manera efectiva y fundamental la versión del fiscal, se pierden en información irrelevante, pasan por alto líneas de contraexamen relevantes y que, finalmente, parecen más una “salida a pescar” que la ejecución de una teoría del caso.

El segundo hecho que hace preocupante el panorama es la frecuencia con que esto ocurre. Como dijimos antes, tal vez una defensa que se refugia simplemente en la presunción de inocencia sea la estrategia adecuada en el caso concreto. Pero cuando las entrevistas y ciertos indicadores parecen mostrar que la situación descrita se reproduce para una porción muy importante de las defensas del sistema, al nivel de que esta parece ser la principal forma de asumir la defensa en juicio, entonces esto parece dar cuenta de un problema.

El comentario de un fiscal resulta muy ilustrativo en el sentido de lo que hemos venido describiendo:

...indudablemente hay un tema de fondo también, yo lo reconozco; de alguna manera mientras ellos (los defensores) mantengan los defectos, es mejor para nosotros; hay un

tema de fondo, el nivel de la defensa, porque uno como fiscal tiene muy claro cuáles son las fortalezas de sus casos, pero también tiene claro cuáles son las debilidades y uno siempre se representa la posibilidad que el defensor perciba esa debilidad (...) no hay ningún fiscal en estos treinta juicios orales (que ha ganado la fiscalía) que no haya pensado que ese juicio lo iba a perder, que tal vez tenga una pequeña debilidad (...) y ningún defensor ha tenido la visión de darse cuenta.

El valor del comentario de este fiscal radica en que lo que suele escucharse de los defensores es que los fiscales llevan solo sus mejores casos a juicio y lo hacen una vez que los tienen completamente investigados. Esto es cierto y es la principal explicación acerca de por qué las sentencias en las cifras comparadas siempre se inclinan hacia una mayor tasa de condenas. Sin embargo –y en lo que vale para apreciar el trabajo de preparación del caso de los defensores– muchos fiscales reconocen que los casos que llevan a juicio tienen falencias y espacios para generar dudas razonables, y que estos aspectos muchas veces no son siquiera detectados por los defensores, lo cual a nuestro juicio es completamente dependiente de cuánto la defensa está trabajando los casos y produciendo cierta –mínima– investigación independiente.

Esta baja capacidad de los defensores públicos para producir información independiente está ratificada por muchas de las entrevistas que hicimos. Así, un fiscal señaló al respecto: “*Sí, no generan mucha prueba ellos y tampoco solicitan mucho a través del Ministerio Público*”. Un juez oral señala sobre el mismo punto:

Los defensores traen pocas pruebas a juicio, muy poca. Yo creo que los defensores normalmente descansan en los puros antecedentes de la investigación, excepcionalmente han traído algo, muy excepcionalmente, pero no es de ninguna manera la regla general, es excepcional, se limitan a contraexaminar, básicamente.

Otro juez oral –de una jurisdicción distinta– sobre el mismo punto señala: “*No tengo estadística en la mano, pero mi recuerdo es que no, no presentan mucha prueba de hechos, de los hechos controvertidos...*”.

En este mismo sentido, un juez de garantía nos señalaba que los defensores “*(traen) muy poca prueba, es excepcional que tengan pruebas (...) No se ven esfuerzos que ellos busquen evidencias ni pruebas, tal vez tampoco tienen los recursos para hacerlo, pero yo no veo que haya un esfuerzo en ese sentido*”.

Creemos que hay indicadores relativos a las actividades de los defensores naturalmente asociadas a la preparación de un caso que son consistente con lo que se ha venido diciendo.

Uno de estos indicadores dice relación con las gestiones que realizan los defensores por los imputados que atiende. Creemos que este indicador dice algo acerca de cuánta de esa actividad se está destinando a realizar actividades de preparación de los casos.

La Defensoría Penal Pública lleva un registro estadístico de las diversas gestiones realizadas por los defensores. Al 11 de noviembre de 2002, los defensores públicos habían realizado 54.126 gestiones de defensa. La Defensoría agrupa sus gestiones de defensa en cuatro categorías de actividades: gestiones realizadas en audiencia, gestiones realizadas fuera de

audiencia, gestiones asociadas a la interposición de recursos y, por último, notificaciones. El cuadro siguiente contiene un resumen de esta información:

CUADRO N° 14⁴⁸

Gestiones realizadas por la Defensoría Penal Pública
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre 2000 al 11 de noviembre 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre 2001 al 11 de noviembre 2002

Gestiones en audiencia	Gestiones fuera de audiencia	Gestiones asociadas a recursos	Notificaciones	Total
44.273	4.761	636	4.456	54.126

Si se divide el total de gestiones (54.126) por la cantidad de imputados que el sistema había atendido al 11 de noviembre de 2002 (25.718), ello arroja un promedio 2,1 gestiones por imputado. Si asumimos que existe un conjunto importante de atenciones de imputados cuyo caso no se formaliza y asumimos que ellas no generan más gestiones que la primera entrevista, el promedio de gestiones realizadas por aquellos imputados cuyo caso sí fue formalizado es de 2,8 en todo el período⁴⁹. Se trata de un promedio de gestiones que parece muy bajo.

La Defensoría Nacional ofreció otras cifras en abril de 2003, también relativas a las estadísticas al 11 de noviembre de 2002, pero calculando las estadísticas de modo que reflejaría las múltiples diligencias que en algunas categorías se agrupan bajo un sola gestión. Según dichas cifras, el promedio de gestiones en el total de imputados sería de 2,5⁵⁰ (en lugar de 2,1), el promedio de gestiones respecto de imputados formalizados sería de 3,5⁵¹ (en lugar de 2,8) y el promedio mensual de gestiones por imputados ‘con investigación abierta’ calculado sobre la base de los último seis meses (septiembre 2002 a febrero 2003) sería de 0,79⁵². Sin entrar en la discusión metodológica, se trata de cifras que siguen siendo extraordinariamente bajas desde el punto de vista de lo que toma montar una defensa penal media, sobre todo considerando que estas cifras representan el promedio de gestiones en todas las cuatro categorías (en audiencia, fuera de audiencia, recursos y notificaciones).

Para el tema que nos ocupa –la capacidad de los defensores de desarrollar una teoría del caso, obtener información consistente con ella y preparar la litigación– hay que observar las cifras

⁴⁸ Fuente: Estadísticas Defensoría Penal Pública, noviembre de 2002.

⁴⁹ La fórmula para calcular esta cifra es: el número total de atenciones (25.718), tomado de las estadísticas de la Defensoría, menos el número de imputados formalizados (15.432), tomado de las cifras del Ministerio Público, nos dio la cantidad de atenciones sobre imputados cuyo caso no se formalizó (10.286). Asumimos que cada uno de esos casos generó al menos una gestión, la entrevista inicial. Restamos este número a la cifra total de atenciones (54.126), con lo cual despejamos la cantidad de atenciones destinadas a imputados cuyo caso había sido formalizado: 43.840 gestiones fueron destinadas a 15.432 imputados formalizados. El promedio de diligencias por imputado formalizado surge de la división de ambas cifras. Debe tenerse presente el hecho de que la cifra de imputados formalizados del Ministerio Público estén al 15 de diciembre, mientras que las estadísticas de diligencias de la Defensoría están al 11 de noviembre. Asimismo, debe considerarse que las cifras del Ministerio Público incluyen imputados formalizados que están siendo atendidos por abogados particulares. Ambas cosas generan una distorsión en perjuicio de la Defensoría. Sin embargo, dada la magnitud de las cifras, la escasa diferencia de tiempo y la mínima intervención de los abogados privados, nos parece que la dimensión de estos números sigue ilustrando el punto con validez.

⁵⁰ Defensoría Penal Pública, 7 de abril de 2003, página 5, en adelante *Observaciones al Primer Borrador*.

⁵¹ *Observaciones al Primer Borrador*, página 5.

⁵² *Observaciones al Primer Borrador*, páginas 12 y 13.

relativas solo a la categoría “gestiones fuera de audiencia”. Las cifras de la Defensoría consignan, a Noviembre de 2002, 4.293 gestiones “fuera de audiencia”. El cuadro siguiente muestra la distribución de dichas actividades y el promedio por imputado formalizado:

CUADRO N° 15

Gestiones de la Defensoría por imputado en procedimiento ordinario o simplificado
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre 2000 al 11 de noviembre 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre 2001 al 11 de noviembre 2002

Diligencia	Cantidad histórica en procedimiento ordinario	Cantidad histórica en procedimiento simplificado	Promedio por imputado formalizado o requerido ⁵³
Entrevista en cuartel policial	702		0,05
Visita a cárcel	1.020		0,07
Declaración ante fiscal	228		0,01
Reconstitución de escena	51		0,00
Reconocimiento	31		0,00
Peritaje	276	6	0,02
Investigación de la defensa	327		0,02
Otra diligencia	1.658	462	0,14

Las cifras parecen muy poderosas para confirmar que, en efecto, la actividad de preparación de los casos es mínima por parte de la Defensoría Penal Pública.

En las categorías “visita a cárcel” y “entrevista en cuartel policial” cada gestión eventualmente agrupa varias diligencias (entrevista a varios presos en una misma visita); de allí las discrepancias en las cifras con la Defensoría a que hacíamos referencia más arriba. Pero este alcance parece lejos de poder atenuar lo decisivo de las cifras.

Estos promedios son por lo demás consistentes con las cifras generales ofrecidas sobre gestiones de la Defensoría, en donde la mayor concentración de sus actividades están claramente focalizadas en las audiencias judiciales. De acuerdo a la información del cuadro N° 14, el 81,8% del total de gestiones de los defensores son gestiones realizadas en audiencia. Esto da cuenta también de cómo el trabajo de la defensa pública fuera de audiencia es minoritario.

Un aspecto adicional que reflejaría la pasividad de los defensores fuera de las audiencias se encuentra en el trabajo de revisión de las carpetas de los fiscales. Como ya se analizará a propósito de los derechos de los imputados, el sistema ha consolidado una práctica en términos de permitir un acceso abierto a la revisión de las carpetas de los fiscales e incluso para la obtención de fotocopias de las mismas. No obstante ello, existe bastante consenso entre los fiscales entrevistados respecto de la escasa concurrencia de los defensores a las fiscalías para revisar carpetas. Así, un fiscal nos dijo: “*Los defensores vienen poco, menos de lo que debería hacer un abogado con sus causas, menos de lo que se supone debería ser*”. Sobre el

⁵³ El mismo comentario metodológico de la nota 49.

mismo punto, un fiscal de otra región: “La actividad del defensor es muy pasiva, yo te digo, el fiscal a veces está más preocupado del imputado que su defensor, yo estoy hablando del imputado preso...”. Sobre lo mismo, otro fiscal: “Yo creo que casi ni se preocupan, no hay una preocupación real en el tema de las carpetas, hay muy poca preocupación...”.

La poca concurrencia de los defensores a estudiar las carpetas de los fiscales y la escasa capacidad para producir prueba propia, tiende a ser un hecho admitido por los defensores. Una justificación que se da frente a lo mismo es la sobrecarga de trabajo que les impide realizar actividades de defensa más allá del manejo diario de audiencias, su preparación y la atención de público en sus oficinas. Respecto de esto, la experiencia del Ministerio Público del último año ha sido clara en mostrar cuánta eficiencia es posible ganar a través de una adecuada organización y del trabajo y gestión de los recursos, incluido el recurso humano. Tal vez sea cierto que los defensores son pocos; pero en la mayoría de las defensorías están organizando el trabajo de manera completamente lineal, bajo el modelo de “cartera de causas” y dado el flujo de causas que están atendiendo, es probable que sea tiempo de poner más diseño en este aspecto, como hemos observado precedentemente.

Otra justificación que se escucha con frecuencia de parte de los defensores es la falta de recursos para realizar actividades de investigación autónomas. Sin embargo, la Defensoría cuenta con recursos institucionales para solicitar peritajes, los que son administrados descentralizadamente a nivel regional. De hecho, en el ejercicio presupuestarios del año 2002 ninguna de las regiones –excepto la IX– ejecutó completamente su presupuesto destinado a peritajes⁵⁴. En total, la Defensoría Penal Pública ejecutó solo el 64,34% de su presupuesto destinado a pericias.

Pero tal vez algo más indicativo es que, en general, las entrevistas dan cuenta de que los peritajes de mayor concurrencia en la preparación de casos por parte de la Defensoría dicen relación con el estado mental de los imputados o con sus condiciones sociales; es decir, peritajes que por lo general no son propios de defensas substanciales sino que persiguen conseguir la excarcelación en la etapa de investigación y la configuración de atenuantes. Esto es ratificado por las cifras de la Defensoría Penal Pública relativas al tipo de peritajes que están realizando. El cuadro N° 16 ofrece la distribución de los peritajes por procedimiento:

CUADRO N° 16

Peritajes de la Defensoría por tipo de procedimiento⁵⁵
Diciembre 2000- Febrero 2003

Procedimiento	Cantidad	%
Ordinario	635	97,9%
Simplificado	14	2,1%
Acción privada	0	0%
Otro	0	0%
Total	649	100,0%

⁵⁴ La II Región ejecutó el 61%, la III el 33%, la IV el 53%, la VII el 48% y la IX el 100%.

⁵⁵ Fuente: Defensoría Penal Pública.

El cuadro muestra que prácticamente la totalidad de los peritajes de la Defensoría (97,9%) se concentran en el procedimiento ordinario, lo cual parece perfectamente razonable. El cuadro N° 17, sin embargo, desagrega el tipo de peritajes ordenados por la Defensoría:

CUADRO N° 17

Peritajes totales según tipo

Peritaje	%
Informe social (socioeconómico, arraigo social, etc.)	59,1%
Informe psicológico	20,6%
Informe psiquiátrico	12,0%
Traductor para discapacitado	0,4%
Estudio de mapa de terreno	0,4%
Examen de pelo y orina	0,4%
Examen toxicológico	0,8%
Informe de perito Servicio Médico Legal	0,4%
Informe de investigador privado	5,2%
Peritaje caligráfico	0,8%
Total	100,0%

Las cifras muestran que más de la mitad del total de peritajes ordenados por los defensores corresponden a informes sociales (59,1%), a lo que se suma otro 32,6% de pericias psiquiátricas/psicológicas. En general los informes sociales tienen un rol relevante en el debate sobre prisión preventiva, pero su rol como prueba substancial en el juicio es prácticamente nulo. Las pericias mentales, a su turno, si bien constituyen prueba substancial en juicio cuando existe una defensa de inimputabilidad, las ocasiones en que dicha defensa puede ser utilizada de manera creíble y efectiva son limitadas. El resto de las veces el peritaje sirve más bien para configurar atenuantes, típicamente la imputabilidad disminuida, lo cual no constituye una defensa substancial (básicamente dice 'el imputado es culpable, pero rebájénle la pena'). Resulta fundamental en consecuencia analizar qué rol están cumpliendo estos peritajes en el trabajo de la Defensoría.

Las cifras de esta institución consignan que dentro del procedimiento ordinario solo en el 14,1% de los peritajes son para ser presentados en juicio oral, según muestra el cuadro siguiente:

CUADRO N° 18

Peritajes dentro del procedimiento ordinario⁵⁶ Diciembre 2000 - Febrero 2003

	Cantidad	%
Juicio oral	91	14,1%
Otro	557	85,9%
Total	648	100,0%

⁵⁶ Fuente: Defensoría Penal Pública.

Esto significa que la mayor inversión en pericias que está haciendo la Defensoría no está siendo destinada a la actividad “dura” de litigación –el juicio– sino a otras etapas del procedimiento, presumiblemente la discusión sobre prisión preventiva como resultó ser la opinión bastante uniforme de jueces y fiscales. Con todo, esta distribución parece en principio ser tan solo un correlato del hecho de que el sistema produce innumerables discusiones sobre prisión preventiva y, en cambio, pocos juicios (luego, en el total de peritajes es razonable que haya una fuerte presencia de, por ejemplo, informes sociales si ellos están siendo necesarios para el debate sobre medidas cautelares).

Lo que resulta interesante, en consecuencia, es analizar qué ocurre dentro del 14,1% de pericias que son ordenadas precisamente para el juicio. El cuadro N° 19 desagrega el tipo de peritajes que la Defensoría Penal Pública está trayendo a los juicios.

CUADRO N° 19

Peritajes presentados en juicio oral según tipo⁵⁷

Tipo de peritaje	%
Informe social (socioeconómico, arraigo social, etc.)	39,6%
Informe psicológico	39,6%
Informe psiquiátrico	15,1%
Estudio de mapa de terreno	1,9%
Informe de investigador privado	3,8%
Total	100,0

El cuadro en nuestra opinión ofrece una señal muy sintomática del problema de rol que hemos venido describiendo; nos parece que la prueba pericial que la Defensoría está presentando en juicio no refleja una litigación dirigida a controvertir substancialmente el caso del Ministerio Público. Por una parte, el 39,6% de las pericias son informes sociales, que aportan poco o nada a la dilucidación de los hechos, a controvertir la acusación y a la decisión de culpabilidad o inocencia. Un 54,7% de los peritajes corresponde a pericias mentales, allí donde no nos parece que sea razonable pretender que la mitad de los imputados en el sistema nuevo son inimputables por demencia. Probablemente, consistente con esto sea el hecho de que, hasta donde sabemos por las distintas instituciones, no se ha logrado ninguna absolución por esta vía en los 416 juicios celebrados al 31 de diciembre de 2002. En todo caso, los peritajes mentales la mayoría de las veces son ofrecidos más bien para configurar la atenuante de imputabilidad disminuida que como causal de exclusión de responsabilidad penal.

Las cifras anteriores son todavía consistentes con algunas otras que dan cuenta de la actividad probatoria desplegada por los defensores en el juicio oral. Respecto de esto solo conta-

⁵⁷ Fuente: Defensoría Penal Pública.

mos con cifras del Tribunal en lo Penal de Antofagasta. No hay cifras generales y la Defensoría Nacional nos señaló tampoco tenerlas.

En Antofagasta se realizaron 64 juicios orales durante el año 2002. En ellos, el promedio de testigos presentados por los defensores fue de 1 contra un promedio de 6 testigos presentados por la fiscalía. A esta cifra debe todavía agregarse que el 59% de los imputados declaró en dichos juicios, lo cual quiere decir que, en promedio, en más de la mitad de los casos lo único que presentó el defensor fue la declaración del imputado. A su turno, en los 64 juicios los defensores presentaron en promedio 1 perito por juicio contra un promedio de 2 de la fiscalía. Si Antofagasta se comporta como las cifras generales de la Defensoría, esto quiere decir que ese único peritaje que en promedio presentaron fue, en aproximadamente el 40% de los juicios, un informe social (sin ninguna relevancia para la decisión de fondo) y aproximadamente en el 55% de los juicios un peritaje mental, presumiblemente para configurar atenuante en la mayoría de los casos.

Las cifras de Antofagasta no necesariamente son generalizables a otras defensorías o al trabajo de otros defensores, pero son consistentes con el panorama general que estamos retratando.

De esta suerte, la imagen que uno observa en los juicios es la de un defensor que invoca la presunción de inocencia, intenta contraexaminar la consistencia puramente interna del caso de la fiscalía, no aporta información independiente que controvierta substancialmente la acusación (incluyendo la información independiente que configura la versión alternativa obtenida de contraexámenes efectivos), e invoca en subsidio atenuantes (típicamente imputabilidad disminuida).

En nuestra opinión, en el actual contexto chileno la pura invocación de la presunción de inocencia sin una versión alternativa por parte de la defensa, sin contraexámenes efectivos a los testigos y peritos de cargo (con los requerimientos de preparación que eso conlleva) y sin una actividad mínima de averiguación y prueba que al menos ofrezca plausibilidad a la teoría del caso, representa una defensa débil (por correcta que sea a nivel dogmático o normativo).

Lo anterior es particularmente importante cuando dentro de las cifras de peritajes se incluyen otras inversiones en recursos para la investigación que parecerían poder reportar mejores beneficios para la defensa en términos de proveerla de un caso alternativo; el ejemplo que nos parece más claro en este sentido es la utilización de investigadores privados para proveer a la Defensoría de una mínima información independiente que ponga a los defensores en condiciones de llevar adelante con efectividad defensas más substanciales.

Las cifras del cuadro N° 19 que mostrábamos recién consignan solo un 3,8% de “peritajes” consistente en el informe de un investigador privado (en rigor, este no es un peritaje), allí donde, creemos, controvertir substancialmente la acusación para aquella muy relevante porción de casos en que ello es posible se podría servir mucho mejor de la inversión en actividades de averiguación (a la que por ejemplo sirven estos profesionales, pero no solo ellos) que de la sobreutilización de informes sociales o peritajes mentales. En este contexto lo interesante respecto del 3,8% de peritajes destinados a un investigador privado es que la utilización de los recursos para las actividades de averiguación de la Defensoría son un

juego de suma cero y, en consecuencia, toda decisión tiene costo de oportunidad; todo lo que se gasta en informes sociales se podría estar gastando en actividades más substantivas de averiguación (vgr. contar con investigadores privados, aunque no única o necesariamente esto).

De vuelta, el mensaje no es que la Defensoría debería apuntar a generar una completa investigación independiente. Nos parece que eso está reservado para una tercera generación de avance: la primera fue instalar defensores profesionales en cada audiencia del proceso, eso fue un gran logro; la segunda es lograr que los defensores sean capaces de diseñar una teoría del caso efectiva y explotarla al máximo en el juicio, lo cual mezcla un cierto nivel de destreza de litigación y una cierta actividad –no todavía sofisticada, pero imprescindible– de investigación y preparación de los casos; creemos que para muchos defensores públicos esto está fallando, y que este es en el actual momento el principal problema de calidad de la defensa penal pública.

Frente a todo lo dicho, una expresión adicional y más explícita en torno a la definición de rol de los defensores y respecto de llevar al juicio información independiente, creemos, se encuentra es la que ha expresado la propia Defensoría Nacional:

Nos hacemos cargo de que hay que tender a mejorar aún más el desempeño de los Defensores y la calidad de la defensa, especialmente, en cuanto a la capacidad de realizar investigación y la generación de prueba, para contrarrestar las mayores posibilidades investigativas del Ministerio Público. Sin embargo, es importante señalar que la Defensoría no es un órgano de investigación. Por el contrario, es el Ministerio Público el que tiene la facultad y los recursos para el desarrollo de investigaciones y la Defensoría solo cuenta con limitadas posibilidades de hacerlo⁵⁸.

Con todo, en este escenario general es necesario destacar que la Defensoría Nacional ha desplegado algunos esfuerzos tendientes a mejorar la calidad del servicio de defensa penal pública.

En primer lugar, al programa de capacitación inicial se han agregado dos módulos de capacitación permanente (de dos días cada uno) en las áreas de litigación y de derecho penal. El programa de capacitación inicial cubre cinco semanas de disposición completa y en general se puede apreciar que corresponde a un diseño adecuado. Creemos que sería bueno que la Defensoría utilizara esta capacitación para hacerse cargo de los problemas de rol que hemos descrito.

Además, en el contexto de los estudios técnicos relativos al sistema de licitación, la Defensoría ha desarrollado estándares de calidad del servicio de defensa. Se trata de un trabajo que pretende ser utilizado tanto para la defensa licitada como para los defensores institucionales, cuya versión final es de abril de 2003 y que, por lo tanto, no se ha utilizado todavía. Para que la aplicación de los estándares de calidad produzca un impacto relevante en materia de calidad de la defensa nos parece necesario que ellos no solo convoquen criterios de evaluación del caso individualmente considerado, sino que incorporen una visión general de la institución en su conjunto. Esto, por lo que observábamos por ejemplo, a propósito de las

⁵⁸ Observaciones al Primer Borrador, página 8.

estrategias de defensa que exhiben los defensores hoy en día: una cosa es que en el caso individualmente considerado el defensor, dentro de su estrategia y en su mejor ejercicio profesional, decida simplemente invocar la presunción de inocencia o alegar meras atenuantes; es siempre complejo entrar a evaluar la pertinencia de dicha estrategia en el caso individual⁵⁹ (aunque si realmente se desea evaluar la calidad del servicio la Defensoría no podrá eludir hacerlo al menos a cierto nivel). Pero cosa distinta es si la Defensoría se da cuenta de que esta forma de defender a los imputados se generaliza en el sistema y pasa a ser la regla general de los defensores en sustitución de defensas (y trabajo) más substanciales, pues esto debería constituir una preocupación adicional de evaluación.

Adicionalmente, la Defensoría ha desarrollado un sistema de indicadores de medición del servicio de defensa asociado a un nuevo sistema informático diseñado para registrar y dar seguimiento a las causas. También se trata de un esfuerzo recientemente completado y que no ha sido puesto en operación aún, por lo que no estamos en condiciones de evaluar su impacto en el funcionamiento práctico del sistema.

Una última iniciativa de la Defensoría Nacional en torno a la calidad del servicio que nos parece relevante mencionar es el desarrollo de la política de inspecciones que contempla la ley de defensa tanto para el sistema de licitaciones como para las defensorías locales, y que comenzó a realizarse en noviembre de 2002. El hecho de que esta política también se haya implementado en el penúltimo mes del año cubierto por nuestra investigación, nos impide opinar acerca del impacto de las inspecciones en la calidad del servicio de defensa.

Las iniciativas recién expuestas dan cuenta de una preocupación por parte de la Defensoría Nacional acerca del tema y el impacto real que tengan en mejorar la calidad del servicio deberá ser medido en el futuro. Pero, lo mismo que decíamos respecto del Ministerio Público el año pasado, creemos que la calidad del trabajo general de instituciones como la Defensoría pasa fundamentalmente por la construcción de conducción y liderazgo tanto a nivel central como local, cuestión que no es equivalente a limitarse a distribuir oficios o dictar instrucciones. Dicha conducción y liderazgo debe necesariamente incluir un intenso trabajo de campo para examinar prácticas, evaluarlas, aprender de las mejores y de las problemáticas, generar modos de trabajo a partir de ello y volver a entrenar a defensores y funcionarios en dichos modos de trabajo; hacer esto de manera permanente en un sucesivo proceso de seguimiento, evaluación y aprendizaje, y hacerlo además tanto con metas de calidad del servicio de defensa en mente como con metas de gestión, pues ambas cosas son finalmente caras de una misma moneda.

3.4 Licitaciones

Como ya se explicó, la defensa penal pública en la reforma está concebida sobre la base de un sistema mixto. En parte, la demanda de defensa pública debe ser satisfecha por la

⁵⁹ La estrategia de simplemente refugiarse en la presunción de inocencia parece poder satisfacer el estándar de calidad, por lo mismo es que resulta difícil evaluar cada caso. De hecho, los estándares con los respectivos objetivos y metas propuestos por la Defensoría no dejan de ser generales y vagos. Así, por ejemplo, en el trabajo de la Defensoría se señala como objetivo relativo al 'estándar de la defensa' que "el defensor mantiene una estrategia de defensa durante todo el proceso, acorde con los intereses del imputado", cuya meta N° 2 señala que "las actuaciones del defensor se determinan y realizan de acuerdo a la estrategia de defensa", para cuyo cumplimiento las actividades propuestas son "a) el defensor solicita diligencias conforme a su estrategia de defensa; b) el defensor aporta prueba conforme a su estrategia de defensa".

Defensoría Penal Pública, en otra porción se trata de un sistema de licitaciones de fondos concursables para que abogados privados presten este servicio.

Este sistema mixto y, en particular, la licitación de fondos concursables, ha sido considerada una importante área de innovación dentro de la reforma y una de sus principales justificaciones fue precisamente la esperanza de que dicho sistema elevaría la calidad del servicio de defensa penal pública.

A su turno, el modelo de defensa incluye también un sistema de copago en base a aranceles para los imputados atendidos por la Defensoría Penal Pública. De esta suerte, toda persona –rica o pobre– tiene derecho a ser atendida por los defensores públicos, pero no todos lo serán gratuitamente: el imputado debe pagar un arancel dependiente de su capacidad de pago.

La Evaluación 2001 acusaba el retraso que existía ya ese año en la implementación tanto del sistema de aranceles como del de licitaciones; en un grado importante este retraso se debía a la lentitud en el trabajo del Ministerio de Justicia, aunque los trabajos técnicos de la Defensoría para poder implementar este sistema no estaban acabados tampoco.

A la fecha de redacción de este informe, ninguno de ambos sistemas ha sido implementado todavía, en un contexto en que, como mencionamos antes, en dos años la Defensoría ha tenido tres defensores nacionales diferentes –uno interino–, lo cual inevitablemente afecta la capacidad de la institución para tomar decisiones.

Esta situación es de la mayor importancia, por dos razones: en primer lugar, el sistema de defensa no fue diseñado para operar del modo que está operando; no fue diseñado para que un grupo de abogados de la Defensoría Penal junto a un conjunto de abogados contratados a honorarios se hicieran cargo de todas las necesidades de defensa penal del nuevo sistema. Esto debe estar teniendo algún impacto en los problemas de calidad que detectábamos en las páginas anteriores; de hecho, en varias de nuestras entrevistas se traía a colación el tema de defensores que están cumpliendo su rol en condiciones de incertidumbre laboral, la mayoría de los cuales van a cesar como defensores públicos una vez que el sistema de licitaciones se implemente y que, por lo mismo, se desempeñan en un entorno de incentivos que no les ofrece estímulos para superar dichos problemas o mejorar la calidad de su desempeño. En segundo lugar, entre ambas ausencias el escenario es el de abogados especializados atendiendo gratuitamente toda la demanda por defensa penal, lo cual ha generado competencia desleal respecto de los abogados particulares y una generalizada exclusión de los mismos del mercado de la defensa penal. Esto, aparte de las críticas que genera desde la comunidad jurídica, representa un problema para el sistema acusatorio en el sentido de que la presencia de abogados particulares suele contribuir de manera muy importante a la lógica adversarial del sistema y, en consecuencia, a la construcción de sus normas, estándares y principios.

Sin embargo, durante el año 2002 la Defensoría Nacional completó los estudios técnicos necesarios para poner en marcha ambos sistemas y el Defensor Nacional se ha comprometido públicamente en diversas oportunidades con la puesta en marcha del sistema de licitaciones⁶⁰. Se trata

⁶⁰ Así, por ejemplo, la implementación del sistema de licitaciones fue difundido por la prensa como una prioridad encargada por el Presidente de la República al Defensor Nacional cuando este asumió, en junio de 2002.

de estudios de enorme complejidad técnica, a la vez que dependientes de órganos externos a la propia Defensoría.

Durante el año 2002 fue constituido el Consejo de Licitaciones para la Defensa Penal Pública, órgano clave contemplado por la ley para implementar el sistema de licitaciones. Asimismo, fueron dictados tanto el Reglamento para la Prestación de Defensa Penal Pública (agosto de 2002) como las Bases Administrativas Generales para la Licitación (enero de 2003). Junto con ello, la Defensoría Nacional elaboró un documento que fija “Estándares de la Defensa Penal” y creó un sistema de “Indicadores de la Defensa” asociado al diseño de un “Sistema Informático de Gestión de Defensa Penal”, todo lo cual era necesario para implementar el proceso de licitaciones. Lo único que resta en este sentido es dictar las Bases Especiales para cada región y constituir en cada una de ellas el Comité de Adjudicación Regional. La Defensoría Nacional ha decidido comenzar la implementación por las regiones I, XI y XII, las regiones de la tercera etapa de implementación. Las Bases Administrativas Especiales para cada una de esas regiones están redactadas y deben también ser aprobadas por el Consejo de Licitación. Por su parte, para todas las regiones existe ya una nómina con los integrantes de los Comités de Adjudicación Regional.

A su turno, la Defensoría Nacional encargó un estudio a la Facultad de Economía de la Universidad de Chile con el objeto de establecer la metodología para determinar los aranceles y los honorarios promedio de los abogados de las cinco regiones donde está operando la Reforma Procesal Penal. El estudio fue acabado y la resolución del Defensor Nacional que fija los aranceles el servicio de defensa pública así como para la aplicación y cobro de los mismos acaba de salir de un proceso largo de Toma de Razón en la Contraloría General de la República. En este momento está a la espera de ser aprobada por el Consejo de Licitación, que no ha podido reunirse por tener que sustituir a uno de sus miembros, recientemente nombrado Ministro de Justicia, quien intervenía como representante del Colegio de Abogados.

Derechos de Imputados y Víctimas

Uno de los objetivos centrales de la reforma ha sido asegurar la protección y ejercicio de los derechos básicos del imputado en el proceso. Junto con ello, la reforma también ha establecido un estatuto de derechos específicos a favor de las víctimas, reconociendo a estas como un actor relevante del proceso que debe ser objeto de consideración especial en su calidad de ofendidos por el delito.

El objetivo del presente capítulo es analizar los niveles de cumplimiento de los objetivos antes mencionados en el funcionamiento concreto de la reforma. Para estos efectos, dividiremos la presentación en dos secciones, una destinada al análisis de la situación de los derechos del imputado y la otra a los derechos de las víctimas.

1. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS IMPUTADOS

La presente sección está destinada al análisis de la situación de los principales derechos del imputado en el nuevo proceso penal. Para ello hemos seleccionado dos garantías centrales del debido proceso que hemos observado durante el desarrollo de la investigación: el derecho de defensa y el derecho al respeto de la integridad física y psíquica durante el transcurso del proceso. En el análisis de cada una de estas garantías, a su vez, hemos centrado nuestro estudio en manifestaciones muy concretas –que dan cuenta de los núcleos centrales de cada garantía– que nos permiten formar una imagen acerca del trabajo del nuevo sistema procesal penal.

El uso de las medidas cautelares personales en el nuevo sistema procesal penal y su vinculación con el derecho del imputado a ser tratado como inocente ha sido dejado para un capítulo específico (IV).

1.1 El derecho de defensa en el nuevo sistema procesal penal

El derecho a defensa en el proceso penal es una garantía compleja integrada por diversas manifestaciones específicas. La complejidad y las diversas dimensiones del derecho en

estudio dificultan la posibilidad de realizar un análisis del funcionamiento de la reforma en cada una de sus manifestaciones. Por lo mismo, en este trabajo nos focalizaremos en dos manifestaciones muy concretas del mismo que se refieren a dos de sus núcleos centrales: acceso a la información de cargo y asistencia oportuna de un abogado.

Para facilitar el análisis de esta sección dividiremos el estudio en las dos manifestaciones del derecho a defensa seleccionadas:

a) Derecho a acceder a la información de cargo:

La regla general del nuevo sistema, de acuerdo al artículo 182 del Código Procesal Penal, es que los imputados y sus defensores tengan pleno acceso a la información recabada por el Ministerio Público a menos que este decreta la reserva de piezas específicas de la investigación por un tiempo máximo de cuarenta días. En este contexto, la primera cuestión a determinar es en qué medida, en el funcionamiento concreto del sistema, se ha mantenido como regla general el acceso a la información o si la excepción ha sido utilizada ampliamente reproduciendo la lógica del secreto del sumario del sistema antiguo.

Existe un acuerdo unánime en todos los actores entrevistados que la facultad de reserva de los antecedentes que dispone el Ministerio Público se utiliza en casos excepcionales. En este sentido varios testimonios recogidos en las entrevistas pueden servir para mostrar este punto. Así, un fiscal señala respecto a la facultad de decretar reserva: *“Se ocupa, pero no es una cosa muy común”*. Otro fiscal refuerza esta misma idea señalando: *“Se ejerce poco, salvo delitos especiales como el caso de drogas o algunos casos donde tenemos testigos muy atemorizados y, además, son menores de edad, que por un tiempo los mantenemos en reserva, pero muy pocos casos.”*

Los defensores expresan su acuerdo con las apreciaciones de los fiscales en esta materia. Así, un defensor señaló respecto a esta facultad: *“Se usa en casos excepcionales. De todos los casos que yo he tenido solamente se ha usado en uno.”* Otro defensor refuerza esta idea señalando: *“Se ha utilizado poco, generalmente en materia de drogas, en el resto hay acceso.”*

Finalmente, los jueces de garantía entrevistados comparten la misma percepción de fiscales y defensores señalando no haber recibido un número importante de solicitudes para limitar la reserva⁶¹. En su opinión, este hecho demostraría que se trata de un área en donde los defensores no han tenido problemas de acceso a la información.

De acuerdo a estas entrevistas, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el sistema inquisitivo el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo proceso pareciera ser una herramienta muy excepcional. Lo más relevante es que pareciera que dicho impacto se ha internalizado en la lógica de los fiscales al menos en una medida importante. Así, un fiscal explicaba que: *“La reserva a veces no es necesaria. Para mí solo lo es en la primera etapa de la investigación, una investigación complicada, estoy hablando de un homicidio, una cosa así”*.

⁶¹ Las estadísticas de la Defensoría Penal Pública dan cuenta que, al 11 de noviembre de 2002, casi dos años de funcionamiento de la reforma, los defensores habían presentado solo 15 reclamos por uso de la facultad de reserva de los fiscales ante jueces de garantía. Véase Estadísticas Defensoría Penal Pública, noviembre de 2002.

En este sentido pareciera ser que en el tipo de delitos en donde es más frecuente el uso de la reserva es en materia de drogas. Un fiscal explica esto señalando:

En las causas de droga sí ocupo la reserva, en el resto nada. Solo una vez un testigo en una causa de robo con violencia, pero en general no. En las causas de drogas lo hago por razones obvias, por ejemplo hay comunicaciones, están las transcripciones de testigos y hay otros nombres que investigar todavía, o sea, es natural.

El uso de la facultad de reserva constituye solo un aspecto para evaluar el efectivo acceso a la información de cargo por parte del imputado y su defensa. En este sentido, se podrían detectar obstáculos prácticos para acceder a la información no obstante formalmente estar a disposición de los imputados. No pareciera, sin embargo, ser esa la situación real del sistema. En general fiscales y defensores están de acuerdo en que es expedito el acceso a las carpetas de los fiscales en donde se encuentran los antecedentes de la investigación, aun cuando las prácticas difieren de lugar en lugar. Así, en algunas fiscalías el acceso de defensores es completamente libre. El defensor debe ir a la fiscalía y no tendrá problemas para revisar la carpeta. En otros casos existe una mayor regulación de horarios y la necesidad de fijar previamente la visita con el fiscal a cargo del caso, justificándose dicha regulación en la necesidad de organizar y ordenar el trabajo de fiscales. Con todo, hay bastante consenso acerca de que este no es un problema en el funcionamiento del sistema. Al respecto, un defensor señaló:

Accesos de registros en términos generales no hay ningún inconveniente más que el inconveniente del tiempo propio. Es por eso que yo le pido por teléfono a los fiscales para que me envíen fotocopia. Frente a eso hay fiscales que me han dicho “tome la carpeta, devuélvamela cuando quiera”. A ese nivel es como deberíamos operar, yo saco fotocopias y se las devuelvo.

Otro defensor refuerza lo mismo al señalar: “Hasta donde yo tengo entendido no hay ningún problema de acceso. No me ha tocado aquí en esta ciudad todavía, pero cuando yo iba a ver la carpeta en la otra ciudad en que trabajaba, no había ningún inconveniente”.

Los avances en la protección del derecho al acceso a la información de cargo van más allá de los aspectos descritos. Así, se ha consolidado la idea que para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, los defensores deben poder obtener fotocopias de los registros de los fiscales. Los fiscales se negaron inicialmente a esto. Para ello argumentaban que el derecho de acceder a la información se agotaba en la posibilidad de permitirle a los defensores revisar los antecedentes en las oficinas de las fiscalías, pero que no incluía la posibilidad de obtener fotocopia de los mismos⁶². Dicha discusión generó incluso algún debate público en torno al tema de los alcances del derecho a defensa en el nuevo sistema⁶³. Finalmente, varias decisiones judiciales dictadas por jueces de garantía en distintas regiones establecieron que la obtención de fotocopias de los antecedentes de la persecución penal era un elemento indispensable para el adecuado ejercicio de la de-

⁶² Véase, por ejemplo, el acta de la audiencia del 16 de noviembre de 2001 en el tribunal de garantía de la ciudad de Calama caso R.U.C. 100059805-0.

⁶³ Véase ANDRÉS BAYTELMAN y MAURICIO DUCE, Fotocopias, Jueces de Garantía y Fiscales, El Mercurio A2.

fensa en el nuevo sistema. La discusión llegó a la Corte Suprema, la que reafirmó el criterio desarrollado por los jueces de garantía cerrando, al menos desde el punto de vista jurídico, el debate sobre la materia⁶⁴.

Durante la investigación fue posible determinar que se había consolidado, en algunos lugares con un poco más de dificultades que en otros, una práctica en torno a permitir la obtención de fotocopias. Así lo afirman varios fiscales entrevistados: “*Al principio no se las dábamos, discutíamos el asunto, pero rápido les dimos las fotocopias y se acabó el problema*”. Otro se refiere a la forma en que se da acceso para la obtención de las fotocopias: “*Yo no les puedo cobrar por las fotocopias. Les pido que traigan un ayudante que se las saque, pero no hay problema en el acceso*”. Otro fiscal también afirma: “*La carpeta del fiscal está disponible 100%. Entregamos fotocopias sin ningún problema*”.

Los avances en la protección del derecho a acceder a la información no importan que no se hayan detectado algunas prácticas problemáticas respecto al mismo. El problema más grave detectado, que en todo caso pareciera no constituir una práctica extendida, se refiere a la falta de registro de algunas declaraciones de importancia para el caso. Es decir, que algunos fiscales no cumplirían con la obligación de dejar registro de sus diligencias, lo que impediría a la defensa enterarse de las mismas. Se trata de una práctica que de extenderse podría afectar seriamente el juego justo en el nuevo proceso y el derecho a la defensa; por lo mismo es necesario prestar atención a la misma y evitar que se transforme en una manera habitual de actuación de parte del Ministerio Público. Por ahora pareciera ser excepcional, pero si no se adoptan medidas para evitarla esto podría constituir un problema muy grave.

Una segunda situación problemática, pero con matices distintos, se refiere a la forma en la cual se lleva la información en las carpetas de algunos fiscales. Varios defensores señalan que algunas declaraciones claves para el caso no cuentan con registro completo sino que con versiones resumidas de los mismos que impiden preparar adecuadamente la defensa⁶⁵. Este tipo de registro resumido impide que los defensores preparen sus contraexámenes a fondo y puedan hacer uso de las herramientas que el Código prevé para hacer notar las inconsistencias de los testigos con declaraciones previas, lo que constituye un instrumento fundamental para trabajar la credibilidad de los testigos en juicio. La solución a este problema pasa por un dilema complejo. Desde el punto de vista de la defensa, mientras más registros completos elabore el Ministerio Público, mejores posibilidades existen para preparar su caso en el evento que vaya a juicio. Desde el punto de vista de la organización del trabajo de las fiscalías y de la eficiencia en el uso de sus recursos, operar con exigencias de registro completo para todo tipo de diligencias (especialmente tratándose de testigos) impone una carga de trabajo que resulta muy problemática. Creemos que el sistema debe buscar fórmulas para equilibrar ambos intereses.

Sin perjuicio de los problemas señalados, tal vez uno de los aspectos que más nos han llamado la atención es que, más allá de las regulaciones legales y de la jurisprudencia que se ha generado sobre la materia, pareciera estarse consolidando una cultura de respeto al derecho de acceso a la información. Un aspecto que ha contribuido a esto se encuentra en

⁶⁴ Dicho fallo fue comentado en términos positivos por la prensa. Véase Debido Proceso, El Mercurio, 28 de marzo de 2002, A3.

⁶⁵ Esta situación fue constatada también en la Evaluación 2001. Véase ANDRÉS BAYTELMAN, ob. cit.

las dinámicas que el sistema ha sido capaz de instalar. Ellas les han permitido a los fiscales darse cuenta que la reserva no es necesaria para una persecución penal eficaz. Por otra parte, los defensores han cumplido un rol importante en exigir el cumplimiento de un derecho que resulta esencial para la protección de sus clientes. Finalmente, la distancia de los jueces con la investigación pareciera haber sido efectiva en darles un espacio de mayor autonomía para resolver sobre garantías individuales. Así, jueces que operaban sobre la base de ocupar el secreto del sumario en forma amplia, han generado una jurisprudencia sólida de protección al acceso de información.

En definitiva, más allá de los problemas específicos y de los cuidados que hay que adoptar para evitar que se transformen en prácticas que afecten de manera más seria la vigencia de este derecho, es posible constatar un avance muy importante en la materia. En palabras de una jueza entrevistada: *“Yo creo que el tema del acceso a la información como contenido integrado en la garantía del derecho a la defensa, es algo que se ha ido ganando bien”*.

b) Derecho a contar con asistencia jurídica oportuna:

Un segundo componente en análisis se refiere a la defensa técnica, es decir, el asesoramiento del imputado por parte de un profesional abogado con conocimiento y habilidades para ejercer en forma efectiva sus derechos en el proceso y en forma oportuna.

El primer aspecto que debe analizarse para ver si el nuevo sistema ha tenido un impacto en la protección del derecho de defensa es examinar si los imputados que lo han requerido han contado con asesoría jurídica gratuita.

En este ámbito, una de las reformas más relevantes en el tema fue la creación de la Defensoría Penal Pública, destinada a prestar servicios legales a los imputados que lo requieran. Lo primero que fue posible constatar durante la investigación es que la Defensoría Penal Pública ha cumplido con la demanda de prestar servicio a todos los imputados que lo han requerido. No existe un caso registrado en el sistema en el que un imputado no haya contado con defensor o en el que requerido el sistema de defensa pública este no haya asignado a un defensor. Una jueza ratifica esto al señalar en su entrevista: *“...no hay nada que el imputado haga o alguien haga sin el defensor. Eso yo diría es el 100% de los casos. No me ha tocado ver una audiencia sin que haya un defensor”*.

El principal problema detectado acerca de la cobertura del sistema de defensa pública durante los dos primeros años de la reforma es que este ha atendido a más casos de los que debiera. Esta situación ha significado reducir el espacio de trabajo de los abogados privados. La razón de esto obedece a otro aspecto del sistema de defensa que no había sido implementado en ese período. El sistema de defensa pública fue diseñado para prestar servicio a todo tipo de imputados, con o sin recursos económicos, debido a que un sistema que opera sobre la base de audiencias exige la presencia del defensor para su realización. Si la reforma no era capaz de asegurar que toda persona podía tener un abogado, ello podía poner en juego la eficacia de los procesos. Sin embargo, en el diseño se intentó que este servicio focalizara su atención en los sectores más pobres del país que no contaban con recursos para financiar la defensa. Por lo mismo, para no subsidiar a los sectores con mayores recursos económicos, la ley de la defensa estableció la necesidad de crear un sistema de cobro de aranceles para imputados que cuentan con recursos para financiar todo

o parte de dicho servicio⁶⁶. De esta forma, un imputado que contara con recursos económicos podría optar por la Defensoría Penal Pública o por un abogado privado. Si optaba por el sistema público debía someterse al cobro del arancel por todo o parte de los servicios prestados de acuerdo con su capacidad económica.

El problema es que el sistema de aranceles no ha sido implementado, por lo que durante el período en estudio todos los imputados, con o sin recursos, tuvieron acceso a un sistema gratuito. Ello generó que en los primeros años de funcionamiento los abogados privados tuvieran muy poco espacio de trabajo, lo que se tradujo en reclamos variados por parte de los colegios de abogados⁶⁷. Como consecuencia de esto, las estimaciones realizadas por distintas instituciones dan cuenta que durante el período objeto de análisis en este trabajo la Defensoría Penal Pública prestó servicios gratuitos entre el 95% y el 98% del total de los imputados en el nuevo sistema procesal penal⁶⁸.

El problema descrito, en todo caso, ratifica el éxito de la reforma en instalar un sistema de defensa pública capaz de poner un abogado a disposición de todos los imputados que lo han necesitado. El cuadro N° 20 contiene información más detallada del total de imputados atendidos por la Defensoría Penal Pública al 21 de enero de 2003, indicando cuántos de ellos tenían sus casos terminados y cuántos pendientes, lo que permite tener una idea del flujo de trabajo del sistema.

CUADRO N° 20⁶⁹

	N° ingresados	%	N° egresados	%	N° pendientes	%
Imputados	31.151	100	20.585	66,08	10.566	33,91

Si se compara el número total de personas ingresadas al sistema y luego se contrasta dicho número con el total de imputados a quienes el Ministerio Público a formalizado una investigación en su contra, se puede notar la cobertura del sistema de defensa. Así, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio Público al 15 de diciembre de 2002, se habían formalizado la investigación a un total de 15.432 imputados⁷⁰. Es decir, la defensa a prestado atención a un número muy superior de personas respecto de quienes se ha formalizado la investigación.

La sola presencia de un abogado no asegura que esta dimensión de la garantía se traduzca efectivamente en un ejercicio adecuado del derecho de defensa. A partir de esta situación, nos parece que dos elementos adicionales al nombramiento del abogado resultan claves

⁶⁶ Véanse artículos 36 y 37 Ley 19.718.

⁶⁷ Véase Surgen Inquietudes sobre el Rol del Abogado en el Nuevo Proceso Penal, en La Semana Jurídica N° 81, págs. 8-9, 2002.

⁶⁸ Véase Ministerio Público, Cuenta Pública 2002, 50 (2002).

⁶⁹ Fuente: Defensoría Penal Pública, enero de 2003.

⁷⁰ Véase, Ministerio Público, Boletín Estadístico Anual, 18 (2002).

para determinar que su asistencia podía ser efectiva y, en consecuencia, transformarse en un instrumento de garantía del derecho a defensa. Estos elementos son: la oportunidad en que se hace efectiva la asistencia del abogado y la calidad en la prestación del servicio.

La situación más problemática respecto a la oportunidad de la asistencia legal se produce tratándose de las personas que son detenidas. En cuanto a ellas, el nuevo sistema de defensa pública ha sido capaz de poner a disposición del detenido a un abogado defensor dentro de las 24 horas siguientes al momento de la detención para efectos de realizar la audiencia de control de la detención. Al respecto, la defensa pública ha sido capaz de proporcionar a cada imputado detenido un defensor con anterioridad a la realización de dicha audiencia. Las cifras de la Defensoría Penal dan cuenta de este hecho ya que, al 11 de noviembre de 2002, registran que los defensores habían asistido a 11.030 audiencias de control de la detención⁷¹.

En estos casos los imputados no solo cuentan con un defensor que formalmente los representa en la audiencia, sino que con un profesional que en forma previa a la misma ha tenido oportunidad de revisar los antecedentes que existen en su contra y sostener una breve entrevista con el imputado. La asesoría del defensor normalmente se produce en momentos en los que el imputado detenido es conducido a los tribunales de garantía, lugar en donde se toman las entrevistas. Los tribunales cuentan con calabozos en los cuales los defensores se entrevistan con los detenidos antes de ser llamados a las audiencias de control de la detención. Dichas entrevistas son breves, en general no superan los 10 ó 15 minutos.

Intervenciones anteriores a este momento, básicamente en el cuartel policial, no constituyen una práctica generalizada en el sistema, con la excepción de algunas ciudades o de algunos casos específicos. Así lo grafica un policía entrevistado que señala respecto a los defensores: *“Vienen muy pocas veces, de los diez meses que yo llevo aquí habrán venido dos veces y eso”*. La situación descrita se reafirma si revisan las cifras de la Defensoría Penal Pública en la materia. Al 11 de noviembre de 2002 se habían realizado 702 entrevistas en cuarteles policiales en un período en el cual el flujo de imputados atendidos superaba las 25.000 personas.

En general, los defensores afirman que al inicio de la reforma la carga de trabajo les permitía intervenir anticipadamente y constituirse en los cuarteles policiales donde los imputados se encontraban detenidos. Sin embargo, el aumento de la carga de trabajo les impide mantener esta práctica en forma sostenida en el tiempo. Debe tenerse en cuenta, además, que en ciudades extensas en términos geográficos algunos lugares de detención quedan alejados de los centros de funcionamiento de la defensoría local, lo que dificulta aún más la asistencia de los defensores a estos. El mismo policía citado en el párrafo anterior señala este factor como una explicación a la falta de asistencia de los defensores a su comisaría: *“...bueno, como estamos un poco alejados, los defensores aquí no vienen, menos en la noche, este un sector realmente delicado...”*.

Es importante destacar que la no concurrencia de los defensores a los cuarteles policiales para realizar la primera entrevista con el detenido no se produce, salvo situaciones específicas, por problemas de acceso a los mismos. Se destaca incluso en algunas ciudades una cierta coordinación con las policías en tal tema. Sobre este punto un defensor señaló:

⁷¹ Estadísticas Defensoría Penal Pública, noviembre de 2002.

...no hay ningún problema para acceder al imputado a cualquier hora, la policía te atiende y ya te identifican como defensor, el problema es que no hay un espacio físico para que uno lo atienda, aunque eso se ha solucionado en parte, nos pasan la oficina del oficial o el suboficial a cargo, en ese sentido no hay ningún problema.

Es interesante mencionar este aspecto ya que permite apreciar cómo el funcionamiento concreto del sistema ha ido permitiendo poco a poco que la policía perciba que prácticas de entorpecimiento del derecho a defensa no son muy productivas en los resultados finales del proceso. Por otra parte, la presión de los defensores para asistir a sus clientes en los cuarteles policiales no es tan intensa como para justificar que este sea un tema de choque entre ambas instituciones.

La sola asistencia temprana del abogado, tal como estaría ocurriendo en el funcionamiento diario del sistema, constituye un avance importante en la protección del derecho de defensa, pero no definitivo. Si el abogado interviene temprano en el proceso, pero carece de información básica que le permita ejercer una estrategia idónea de defensa, se podría poner en peligro la vigencia real del derecho a la defensa. Una de las principales fuentes de información de los abogados en esta etapa del proceso está constituida por su cliente, en ese sentido la entrevista previa a la audiencia es fundamental. Con todo, el cliente normalmente no dispone de la información que la persecución penal tiene en contra suya, por eso también resulta indispensable acceder a la información de cargo en esa etapa temprana del proceso. En este contexto, la segunda fuente de información es acceder a la evidencia de cargo recopilada por la policía y los fiscales. Ya tuvimos oportunidad de revisar el tema del acceso a la información de cargo en esta misma sección. En dicha oportunidad se concluyó que el sistema mostraba avances. Lo que interesa en esta parte es analizar un punto muy específico de ese tema: desde cuándo los defensores, en la práctica, acceden a dicha información. Si los defensores acceden a la información de cargo que disponen los fiscales en momentos avanzados de la persecución penal, por ejemplo después de la formalización de la investigación, esto podría afectar seriamente la posibilidad de defensa en las etapas preliminares del caso, perjudicando también las posibilidades de defensa global del mismo.

Según se señaló, desde el punto de vista de la regulación legal, el imputado y su defensor tienen derecho a acceder a toda la información de cargo desde que existe cualquier actividad de persecución penal dirigida en su contra. En concreto, esto significa que una vez que el defensor toma conocimiento de su designación en el caso debiera estar en condiciones de examinar la información que dispone el fiscal. En la práctica del sistema los defensores tienen acceso a una copia de la carpeta del fiscal desde este momento preliminar. Así, es común que los defensores, junto con la entrevista con su cliente, cuenten al menos con una copia del reporte policial que da cuenta de la detención, sus circunstancias y sus motivos. El acceso temprano a la información de cargo también ha sido una práctica que se ha consolidado a partir de una evolución en el funcionamiento del sistema y de un debate intenso entre defensores y fiscales. En los primeros momentos de funcionamiento de la reforma los fiscales sostenían que el imputado y su defensor solo tendrían derecho a acceder a esta información una vez que se hubiera formalizado la investigación en su contra. Incluso, la fiscalía elaboró una doctrina legal interpretando las normas del nuevo Código Procesal Penal en ese sentido⁷². Los defensores, por su parte, solicitaron a los jueces de

⁷² Esta doctrina puede verse reflejada en los instructivos generales dictados por el Fiscal Nacional. Véase Instructivo N° 4, en Reforma Procesal Penal: Instrucciones Generales, págs. 73 a 82, Santiago, 2001.

garantía suspender las audiencias de formalización de la investigación en la medida en que fiscales no dieran acceso a la información disponible ya que de otra forma ello impedía un ejercicio activo del derecho de defensa. Los jueces de garantía de las diversas regiones uniformaron sus decisiones en términos de considerar inadecuada la interpretación del Ministerio Público, dando lugar unánimemente a las solicitudes de la defensa⁷³. Luego de estas resoluciones, el Ministerio Público cambió su política institucional y en la actualidad este no constituye un problema en el funcionamiento del sistema.

Un segundo elemento que debe acompañar a la asistencia del abogado para que esta constituya un ejercicio efectivo del derecho de defensa se refiere a la calidad de intervención del abogado. La calidad del trabajo profesional de un abogado es el producto final de todas sus intervenciones en el proceso y, por lo mismo, resulta sumamente difícil de medir en un solo indicador. Este ha sido un tema analizado en el capítulo destinado al estudio del sistema de defensa y nos remitimos al mismo.

1.2 Derecho a la integridad física y psíquica de imputados

Una de las dificultades para evaluar el impacto de la reforma respecto a la garantía individual en estudio es que los problemas de abusos policiales siempre se producen en los márgenes del funcionamiento del sistema de justicia criminal, es decir, no se registran en las estadísticas oficiales de funcionamiento del mismo. Es por estas razones que una de las maneras de aproximarse al fenómeno es a través de entrevistas a distintos actores que puedan reflejar las prácticas que se están desarrollando en la materia. En este contexto, la evaluación en esta sección se realizará recurriendo a tres fuentes. La primera de ellas está constituida por las entrevistas realizadas en esta investigación. Además, consideraremos dos estudios realizados en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales durante el transcurso del año 2002⁷⁴. Se trata en ambos casos de estudios exploratorios realizados sobre la base de visitas a las regiones y entrevistas a fiscales, jueces y defensores. Es decir, sobre la base de una metodología similar a la de esta investigación.

Las entrevistas realizadas durante el desarrollo de la presente investigación muestran resultados coincidentes con los expresados en los estudios de la Universidad Diego Portales. La principal conclusión que se puede obtener de todas estas fuentes es que el funcionamiento del nuevo sistema habría tenido aparentemente un impacto en la disminución de atentados graves en contra de la integridad física y psíquica de los detenidos, y de los abusos policiales en general. Es decir, los atentados y abusos habrían disminuido como también la gravedad de los mismos.

De acuerdo a la opinión de fiscales, jueces y defensores públicos, casos de tortura dura (metodologías como la aplicación de corriente eléctrica o la asfixia por inmersión o a través de otros medios) serían desconocidos en el funcionamiento del sistema. En este sentido

⁷³ Por ejemplo, véase Sentencia del Juzgado de Garantía de Vicuña, 24 de diciembre de 2000, en La Semana Jurídica N° 36, pág. 5, 2001.

⁷⁴ Véase Tortura, Derechos Humanos y Justicia Criminal en Chile, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Santiago, agosto de 2002, 173 págs; e Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003 (hechos de 2002), Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, enero de 2003, 455 págs. (ver especialmente páginas 41 a 51).

diversos testimonios grafican lo señalado, por ejemplo un juez de garantía refiriéndose a su experiencia señaló: “...yo encuentro un cambio fundamental con el sistema antiguo, en el sistema antiguo era usual que uno viera que los imputados venían golpeados, ahora hay una evolución bastante grande...”.

Sobre el mismo tema otro juez señaló: “Sí, creo que respecto a los apremios definitivamente la curva es descendente”. En forma más resumida un defensor respondiendo la pregunta acerca de la existencia de prácticas duras de tortura en los cuarteles policiales señaló: “Se han terminado”.

Hay que señalar que la aparente disminución de los abusos más graves en contra de los imputados no es necesariamente un fenómeno que se haya dado en forma inmediata con la aplicación de la reforma en todas las regiones. En este sentido, varios jueces señalaron que en un primer momento de aplicación de la reforma habían existido reclamos por situaciones de apremio, pero que luego a poco tiempo de funcionamiento del nuevo sistema, ellas habrían disminuido o desaparecido. Así un juez señaló:

...respecto del trato de los detenidos, si tú haces una comparación entre cuáles eran las reclamaciones que efectuaban los detenidos los primeros meses de la reforma y hoy por hoy, prácticamente nunca hay reclamos de los detenidos contra la función de la policía. Y cuando ha habido algo, los abogados derechamente lo hacen presente, pero yo hace muchos meses que no tengo un reclamo formal contra alguna acción de la policía. En este sentido la ganancia en los derechos del imputado es absoluta.

Otro juez también da cuenta de este mismo fenómeno: “Sabes que ha sido un tema cíclico (...) cuando empezamos la reforma hubo muchas denuncias por apremios ilegítimos, después cuando se siguió la reforma casi desaparecieron las denuncias por apremios ilegítimos...”.

Según lo constata uno de los estudios de la Universidad Diego Portales, los actores reconocen que si bien ha habido un cambio fundamental en el tratamiento de los detenidos desde el retorno a la democracia, que explicaría en parte la evolución positiva en la materia, la reforma procesal penal ha marcado una diferencia determinante en tal aspecto⁷⁵. Es decir, la reforma sería una variable relevante en la aparente mejora en el tratamiento de los detenidos en los cuarteles policiales.

Los actores entrevistados mencionan algunas razones que explicarían los avances en la materia. En términos generales, ello sería consecuencia del adecuado funcionamiento de los mecanismos establecidos en el nuevo sistema para resguardar la integridad física de los imputados. Un factor concreto que estaría jugando como un elemento importante en la disminución de prácticas policiales abusivas se refiere al rol que cumplirían los defensores en prevenir este tipo de situaciones. Así, una jueza señaló al respecto:

La policía no está dispuesta a exponerse porque sabe que tiene un defensor que va a poner el grito en el cielo, sabe que hay alguien que está ahí controlando, eso sí lo hemos mejorado. En ese aspecto preciso y concreto yo no he tenido, nunca he visto, a un imputado moreteado.

⁷⁵ Véase Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003 (hechos de 2002), 41 (2003).

Los fiscales también parecieran estar cumpliendo un rol importante en la contención de la policía. Una experiencia positiva en este sentido fue relatada por un defensor. En una de las ciudades visitadas el defensor entrevistado señaló percibir que situaciones problemáticas de maltrato de los imputados se producían en una comisaría específica de Carabineros, siendo el único lugar que presentaba dificultades de la ciudad. Frente a eso, el defensor sostuvo una conversación con el fiscal jefe de esa ciudad para adoptar cursos de acción y evitar abusos en el futuro. Los resultados de esta conversación son relatados por el propio defensor: “...el fiscal me dijo, me voy a encargar de ver qué pasa. Y luego no he vuelto a tener reclamos de detenidos que vengan de esa comisaría y que reclamen un trato duro”.

Las percepciones descritas contrastan con los hallazgos de esta investigación en los que aparece que los eventuales avances logrados hasta el momento en la materia no representan una tendencia definitiva e irreversible. Así, durante el desarrollo de la investigación fue posible detectar el resurgimiento de prácticas abusivas en algunas regiones donde parecía haberse controlado la situación. Así, un juez refiriéndose al carácter cíclico del tema en su región señaló:

...con el tiempo han ido volviendo a aparecer (situaciones de apremio físico); entonces me da la impresión que ahí falta algo, falta un tema de capacitación, falta un tema de entender los procedimientos, entender que no sacan nada con apremiar a un sujeto, es más, lo único que hacen es entorpecer los procedimientos.

Esta misma percepción es compartida por un defensor de la misma región, quien señaló en la entrevista: “yo creo que en un principio tendió a la baja (apremios físicos), pero yo creo que este último tiempo a tendido a repuntar”. Otro defensor, en la misma entrevista, cuantifica el fenómeno señalando:

Cuantitativamente uno podría decir, aproximadamente, que un 10% son personas que son golpeadas o torturadas para obtener una ventaja procesal: llámese una confesión, llámese lo que sea. Es el 10% de los detenidos, o sea, no es tan grande en todo caso.

Si las percepciones de defensores y jueces son correctas, al menos en una de las regiones se estaría produciendo una tendencia contraria al desarrollo de prácticas más garantistas en materia de protección de la integridad física y psíquica de los imputados. A pesar que en palabras de los propios defensores todavía no se trataría de una situación grave, la cuantificación de un 10% resulta suficientemente significativa como para que dichas prácticas sean abordadas con medidas concretas ya que se trata de un problema serio. El mismo hecho que un defensor considere ese porcentaje como un problema menor podría ser indicativo de una situación más grave que la descrita en los párrafos precedentes.

En esta misma dirección pudimos recoger información que, de manera consistente, indica que la situación de maltratos a personas menores de edad constituye un problema serio. Un juez señaló en la entrevista:

...yo creo que en general no hay una situación de apremio físico que haya que destacar, sí hemos tenido inconvenientes y constatación de ese tipo de problemas de apremio en relación a los menores de edad, fundamentalmente con Carabineros, las razones la verdad es que las desconozco, no sé, las formas de actuación, pero ahí yo he notado que hay un inconveniente, o sea, que derechamente hay una falencia clara.

Otra jueza de la misma ciudad señaló sobre lo mismo: “*Carabineros ha tenido muchos problemas con el trato de menores. Generalmente los reclamos de maltrato han sido entre los 16 y 18 años...*”.

Estas percepciones, que en principio solo podrían obedecer a la situación particular de una ciudad determinada, son corroboradas, en todas las regiones en donde se aplica la reforma, por uno de los estudios de la Universidad Diego Portales. En dicha investigación se concluyó que los adolescentes sufrían en general peores tratos que los adultos, manteniéndose una tendencia que había sido detectada también en el funcionamiento del sistema inquisitivo⁷⁶. No hay una clara explicación de este fenómeno. Una hipótesis posible, formulada por un policía en una entrevista concedida a una revista de circulación nacional a propósito de los resultados de la primera investigación de la Universidad Diego Portales, apunta al hecho que los adolescentes serían la población que es percibida por la policía como de más alto riesgo para su integridad física, debido a que ellos presentan los mayores niveles de violencia en su respuesta a las detenciones y en la comisión de delitos⁷⁷. De acuerdo con este argumento, la policía ejercería como consecuencia mayores niveles de violencia al momento de practicar la detención o en el cuartel policial, produciéndose así resultados de lesiones físicas con más frecuencia que en el resto de la población detenida.

Una de las causas mencionadas que explicarían el fenómeno de incremento de prácticas abusivas se refiere a la dificultad para probar y sancionar este tipo de acciones, lo que se traduciría en un bajo impacto de la sanción como un mecanismo de prevención de este tipo de conductas. Por otra parte, se señala que ha existido una escasa utilización de las normas que autorizan la exclusión de prueba obtenida con infracción a las garantías fundamentales. Es decir, una escasa utilización de instrumentos procesales para sancionar la conducta incorrecta de la policía.

Un problema diferente detectado en el desarrollo de la investigación se refiere a una percepción extendida en diversas regiones, pero no consensuada en todo caso, acerca del cumplimiento de la obligación de informar derechos al detenido bajo condiciones que aseguren su adecuada comprensión por parte de estos, problema que fundamentalmente se daría en la actuación de carabineros, quienes tramitan la mayor cantidad de detenciones del sistema⁷⁸. Así, por ejemplo, existirían varios casos en los que a los detenidos se les hace firmar un acta de lectura de sus derechos, sin que exista una preocupación genuina por darle a conocer en forma efectiva los mismos. Un defensor señaló sobre este tema:

Carabineros ha tomado la mala costumbre de no leer los derechos, si al final les dicen: firme aquí, nada más. Después presentan un acta de lectura de derecho de los detenidos que no firmó, pero la mayoría de los casos los imputados dicen que nunca se les señaló cuáles eran sus derechos, entonces no se cumple en eso.

Un juez se refirió a este tema en los siguientes términos:

⁷⁶ Véase Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003 (hechos de 2002), 57 (2003).

⁷⁷ Véase Tortura en Chile Hoy, Revista Qué Pasa N° 1634, pág. 29, agosto de 2002.

⁷⁸ Un ejemplo que da cuenta de mayor debate en este tema, lo da un carabinero en la entrevista al señalar: “yo he visto dos casos acá donde el fiscal ha estado con nosotros en el sector del calabozo, donde se le han leído los derechos y el detenido ha dicho que no le han leído los derechos y el fiscal ha estado ahí y ha sido nuestra mejor garantía”.

Sí, yo encuentro que la policía le ha faltado formación en cuanto al conocimiento de reconocer los derechos del imputado, porque ellos creen que la lectura de derechos es ponerlos frente a un cartel. Los llevan a la comisaría y los ponen frente a un cartel, y la persona no sabe a veces por qué está detenida. Da la sensación de que la policía no se sabe los derechos, debería ser una obligación saberse de memoria los derechos y decirle a una persona por qué está detenida.

Este tipo de problemas se refiere a situaciones distintas al ejercicio de apremios físicos, pero que podrían contribuir a generar un medio ambiente propicio para el retorno a prácticas de ese tipo. Se trata de derechos que no han sido objeto de establecimiento de mecanismos tan específicos de protección, como lo es el de la protección de la integridad física. Por lo mismo, se trata de un área sensible en el que el sistema debe desarrollar mecanismos para controlar violaciones a derechos, que parecen menores, pero que de persistir y consolidarse como prácticas habituales pueden generar situaciones graves para el respeto general de los derechos de los imputados y, especialmente, a su integridad física.

En el contexto de los problemas detectados en el curso de la investigación, es necesario identificar mecanismos de corrección del funcionamiento del sistema que permitan avanzar de manera más consistente en la protección del derecho en estudio. En buena medida ello podría lograrse con un uso más intenso de algunos mecanismos previstos por la reforma y que no han sido utilizados en forma relevante hasta el momento. Ese es el caso, por ejemplo, del uso de las reglas de exclusión de prueba. Otra línea de acción supone una intervención que permita potenciar experiencias policiales positivas de transformación de la lógica de actuación policial más represiva. Así, la reforma ha demostrado como algunas políticas de trabajo policial tienen un alto impacto en la disminución de la tortura o los apremios físicos como metodología de investigación. Varios jueces y defensores entrevistados coinciden en apreciar que mientras mayor nivel de profesionalización y especialización tengan los policías, menos problemas son detectados en relación con el trato a los detenidos. Por otra parte, también se constata que en donde hay mayor preocupación de las autoridades de la institución por el comportamiento concreto de sus funcionarios eso se refleja muy directamente en la disminución de prácticas abusivas en dichos lugares. Esto lleva a que varios de los entrevistados señalen que, en general, los principales problemas se detectan tratándose de carabineros que no pertenecen a los grupos especializados de tal institución. En este sentido, la declaración de un defensor constituye un buen ejemplo:

Hay una diferencia entre Carabineros e Investigaciones. Con Investigaciones en general hemos tenido muy pocos problemas, muy puntuales. En Carabineros yo creo que hay que hacer una diferencia entre esta unidad investigativa integral, que es una unidad especializada que se creó paralelamente a la reforma, y los Carabineros comunes y corrientes. Los que no están en esta unidad no han cambiado tanto el trato.

La opinión de una jueza también da algunas pistas acerca de dónde se encontrarían las diferencias que justifican mejores resultados en la protección del derecho en análisis por parte de la Policía de Investigaciones en su región:

El trato de los imputados por parte de la Policía de Investigaciones mejoró. Están más preocupados, más conscientes, vienen mucho a las audiencias, y les preocupa mucho lo que opinen los jueces (...) ellos han optado por venir a las audiencias y preocuparse, toman apuntes y viene la plana mayor y también toma nota de todo.

En este contexto, muchas de las falencias policiales en materia de derecho a la integridad física pueden explicarse como defectos de capacitación de los policías que podrían ser superados con un mayor énfasis en la preparación previa de los funcionarios. Un carabineero entrevistado, que reconocía estos problemas de conocimiento o prácticas respecto al cumplimiento de la obligación de informar derechos al detenido, señaló:

Nosotros cometimos el error de no informar los derechos ya que muchas veces en la vorágine de los procedimientos, porque aquí de repente hay 4, 6, 8 ó 10 detenidos, se olvidaba hacerlo, ahora lo hemos aprendido, porque la experiencia nos va enseñando...

Como se puede apreciar, no obstante los avances que parecieran haberse producido con la reforma en materia de protección del derecho a la integridad física y psíquica de los imputados, todavía queda bastante camino por avanzar.

2. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Como se señaló en la introducción, el nuevo sistema regula una serie de derechos orientados a lograr la plena satisfacción de los intereses de las víctimas durante el transcurso del proceso. En grandes rasgos, dichos derechos son: el ser informada de parte del Ministerio Público sobre la marcha de la investigación; el ser escuchada por el Ministerio Público antes de tomar algunas decisiones acerca del curso del proceso; la posibilidad de intervenir durante diversas actuaciones del proceso; la posibilidad de intervenir en calidad de querrelante en el mismo; de solicitar protección en su favor; de oponerse y reclamar de las principales decisiones acerca de la terminación del caso, entre las más relevantes.

El conjunto de derechos que establece el Código Procesal Penal se pueden agrupar en tres categorías de derecho que serán objeto de análisis en la presente investigación: (a) el derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto; (b) el derecho de la víctima a ser protegida y contar con asistencia; y (c) el derecho de la víctima a ser reparada.

2.1 Los derechos de las víctimas en la práctica del sistema

Para efectos de realizar una presentación ordenada dividiremos esta sección en las tres categorías de derechos de las víctimas que han sido identificadas previamente.

a) *Derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto:*

El gran flujo de víctimas del sistema concurre a las fiscalías por sobre otras agencias⁷⁹. En este sentido, la atención e información de las víctimas del sistema está centralmente entregada al Ministerio Público.

⁷⁹ Nos estamos refiriendo a la situación que ocurre con posterioridad a la presentación de una denuncia. La regla general es que la denuncia sea presentada por las víctimas ante la policía y luego ellas sean derivadas a las fiscalías locales para su atención. En efecto, de acuerdo a las estadísticas que dispone el Ministerio Público al 16 de diciembre de 2002, más de un 90% del total de las denuncias habían sido presentadas ante la policía y solo un 5,47% de ellas en las oficinas del Ministerio Público. Véase Ministerio Público, Boletín Estadístico Anual, 8 (2003).

La regla general es que las víctimas en la gran mayoría de los delitos sean atendidas por el personal de las fiscalías locales y los propios fiscales a cargo de los casos. De manera más excepcional, dichas víctimas son derivadas para ser atendidas por las unidades regionales de atención de víctimas. En consecuencia, analizaremos primero la situación de las víctimas que concurren a las fiscalías, que constituyen la mayor cantidad, y luego revisaremos los antecedentes disponibles acerca del funcionamiento de las unidades regionales en la materia. Al final de esta sección presentaremos algunos antecedentes empíricos disponibles acerca de la atención de las víctimas en los tribunales de garantía.

La impresión general obtenida a través de las visitas y entrevistas es que el trato a las víctimas habría tenido mejoras respecto al sistema antiguo. Una de las áreas específicas en donde esta mayor preocupación se traduciría en actividades concretas destinadas a entregarle a la víctima una atención de mayor calidad, es en materia de esperas para ser atendidas en las fiscalías. Así, la atención de público en general, y de las víctimas en particular, ha generado el desarrollo de diversas metodologías por parte de las fiscalías locales destinadas a reducir al mínimo los tiempos de espera⁸⁰. Estas metodologías han llevado al desarrollo de indicadores de atención sumamente específicos. El más importante de estos que fue posible detectar durante la investigación se refiere al tiempo de espera de las víctimas para ser atendidas en las fiscalías. Al respecto un fiscal jefe de una fiscalía local describió este indicador de la siguiente manera:

Nosotros marcamos cuando la persona llega a la fiscalía, marcamos la hora y luego marcamos la hora en la cual la persona es atendida, nosotros tenemos un tiempo promedio de espera de 21 minutos, o sea, el tiempo en que las personas esperan ser atendidas en fiscalía son 21 minutos, tiempo promedio, hay gente que espera menos, hay gente que espera más. El tiempo máximo de espera está en una hora, que afortunadamente es excepcional, pero hay gente que espera una hora. Tenemos una meta en ese sentido, de lograr en un tiempo máximo de espera de 30 minutos.

Nuestra impresión es que la atención rápida de la víctima se ha transformado en un objetivo institucional y no solo en experiencias individuales de fiscalías locales en concreto. Como en otras áreas en estudio, el desarrollo de sistemas más eficientes y rápidos de atención se ha obtenido como resultado de un proceso de aprendizaje institucional. Así da cuenta el testimonio de un fiscal jefe de una de las fiscalías locales visitadas:

Al principio citábamos a todo el mundo, al estilo sistema antiguo. Llegaban todos citados, entonces nos congestionábamos y de los 50 citados en un día, tres de esos realmente era necesario que vinieran (...) todo lo demás no era necesario que vinieran...

Esta misma idea es ratificada por un juez que señala: “*De lo que uno percibe y de las carpetas, sí hay contacto de fiscales con las víctimas, hay un entendimiento, ese entendimiento ha ido creciendo en el sentido de darle mayor protección, mayor información...*”.

Un segundo aspecto específico de funcionamiento del sistema que da cuenta de las prácticas desarrolladas para satisfacer el derecho de la víctima a ser tratada acorde a su dignidad,

⁸⁰ Este hecho es constatado también por el estudio Evaluación del Trabajo de los Fiscales Adjuntos del Ministerio Público (2002), preparado por la Fiscalía Nacional.

se refiere al desarrollo de sistemas de atención de la víctima que intentan evitar problemas de mala atención o falta de coordinación entre agencias que era posible detectar en el sistema antiguo. Así, una buena parte de las fiscalías locales han designado a los asistentes de fiscales (abogados en su totalidad) para recibir a las víctimas y atenderlas. En muchas ocasiones dichos asistentes cuentan con preparación específica para tal materia o han desarrollado una pauta de trabajo para la atención. Ello ha elevado en forma importante la calidad de atención respecto al sistema antiguo.

El desarrollo de soluciones para mejorar la calidad de atención de las víctimas también se refleja en la coordinación que crecientemente es posible encontrar en las fiscalías con las policías, para evitar que las víctimas citadas concurren a las fiscalías antes que estas se encuentren en condiciones de atenderlas. Así, un fiscal jefe relató:

A nosotros nos interesa ofrecer una buena atención a la gente que viene a la fiscalía, tomamos la experiencia del sistema antiguo en que la gente perdía mucho tiempo, la mañana completa, que el parte no llegaba, etc. Definimos que si el parte llega al día siguiente, la persona llega al día subsiguiente para que nosotros estemos preparados para atenderla.

También es posible encontrar algunas experiencias iniciales en donde el Ministerio Público lleva adelante programas coordinados con otras agencias estatales para ofrecer un trato más especializado y profesional a las víctimas. Un ejemplo de esto lo constituye la creación de salas de atención de víctimas de delitos sexuales en los hospitales públicos, con el objetivo de realizar exámenes corporales y tomar las denuncias en un entorno más cómodo y seguro para las víctimas. Dicha iniciativa ha sido llevada adelante con el trabajo conjunto del Ministerio Público y el Ministerio de Salud⁸¹.

Una segunda manifestación del derecho de las víctimas a ser tratada con dignidad y respeto se refiere al derecho que estas tienen de ser informadas sobre sus derechos y el desarrollo de su caso. En esta segunda área del derecho en estudio también fue posible recoger experiencias que dan cuenta de algunos avances del nuevo sistema. A nivel general, parece que también ha comenzado a instalarse una cultura institucional de información y difusión de derechos, por ejemplo con la elaboración de trípticos, cartillas informativas y otros materiales que se distribuyen a nivel regional⁸². Esto se ha complementado con el cumplimiento del mandato legal del artículo 137 del CPP, reformado en enero de 2002, por medio del cual se establece la obligación que en todos los recintos de la policía, Ministerio Público, tribunales y Defensoría se exhiba en un lugar visible al público un cartel en el que se contengan los derechos de las víctimas. Así, a mediados de 2002, se enviaron a todas las instituciones los carteles para cumplir con dicha obligación⁸³.

En materia específica de información acerca del desarrollo del caso, constatamos el desarrollo de una práctica de información a la víctima de las decisiones y avances de los mismos.

⁸¹ Véase Hoy se Inaugurará la Primera Sala de Atención de Víctimas de Delitos Sexuales, en La Semana Jurídica N° 113, semana del 6 al 12 de enero de 2003, pág. 2. Una segunda sala de acogida de víctimas ha sido recientemente inaugurada (19 de marzo de 2003) en la ciudad de Iquique (en el Hospital Regional de Iquique).

⁸² Así, por ejemplo, véase Manual de Víctimas y Testigos, Ministerio Público y Forja, octubre de 2002, 117 págs.; y Guía para la Protección de Víctimas de Delitos.

⁸³ Véase Presentan Decálogos de los Derechos de las Víctimas y los Detenidos, en La Semana Jurídica N° 85, semana del 24 al 30 de junio de 2002, pág. 15.

Los mecanismos de información dependen del tipo de decisiones que se adopten. Así, para el ejercicio de algunas actividades de selección preliminar de casos se ha estandarizado en todas las fiscalías el envío de cartas tipo a las víctimas para informarles de tal situación y darles los datos del caso para efectos que averigüen más o reclamen si lo estiman necesario. Las cartas intentan ser redactadas en lenguaje simple, aun cuando formal. En otras fiscalías dichas cartas son reforzadas con llamados telefónicos cuando la víctima dispone de ese medio; en cambio en otras se cita a la víctima para que en forma personal se le explique el tema en la fiscalía. La calidad de información en cada uno de esos casos es variable. Sin lugar a duda, cuando existe comunicación personal o telefónica la información que recibe la víctima es de mejor calidad.

La comunicación telefónica directa entre víctima y fiscal comienza a consolidarse como una forma sencilla y de alta calidad para tener a las víctimas informadas acerca del desarrollo del caso y evitar los problemas que generan las citaciones a la fiscalía. Con todo, pareciera que aún se mantiene como una forma de responder a requerimientos de las víctimas y no necesariamente como un mecanismo proactivo de comunicación por parte de las fiscalías.

Al igual que en otras áreas en estudio, los avances que parecieran comenzar a consolidarse admiten matices. Así, por ejemplo, una jueza de garantía tenía una visión crítica acerca del nivel regular de la comunicación existente entre fiscales y víctimas: “*Tengo la sensación que los fiscales trabajan en forma absolutamente independiente de la víctima y a veces ni siquiera se contactan a no ser que sean casos puntuales...*”.

Un fiscal reconoce en parte los problemas de comunicación con la víctima y señala:

Muchas veces yo conozco a las víctimas en el tribunal (...) físicamente sería imposible conocer a todas las víctimas y que ellas me conozcan a mí o que puedan hacerme consultas, pero en la medida de lo posible, cuando la víctima quiere hablar con uno, tratamos de hacernos el tiempo, y si no puedo hoy día, le doy hora para mañana, y también el tema del teléfono, tratamos de dárselo siempre...

Debido a estas versiones contrapuestas en materia del derecho a la información de las víctimas, para poder medir el nivel de impacto efectivo de los avances descritos es indispensable conocer la percepción de las víctimas en materia de información. Sobre este tema, un estudio preparado por la División de Atención de Víctimas y Testigos⁸⁴ arroja información en la materia. De un universo de víctimas atendidas por las unidades regionales a las que se le solicitó evaluar con nota de 1 a 7, los entrevistados calificaron con un promedio 6,0 a la suficiencia de la información entregada por la fiscalía local para el ejercicio de sus derechos y con un 6,4 de promedio a la suficiencia de información entregada por la fiscalía local para estar debidamente informado del desarrollo del caso. Si bien se trata de promedios elevados, debe considerarse que un porcentaje alto de las víctimas encuestadas no contestó las preguntas, ya que declaró no haber sido informado de sus derechos como víctima (46,9%) o no haber recibido información acerca del desarrollo del caso (65,2 %). El bajo nivel de respuesta tende-

⁸⁴ Este estudio será objeto de análisis detallado en esta misma sección a propósito del trabajo de las unidades regionales en materia del derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto. En dicha parte explicaremos la metodología y alcances de dicho estudio.

ría a confirmar la opinión de la jueza respecto al nivel de cumplimiento que tendrían los fiscales de su obligación de informar. Por otra parte, la evaluación alta de quienes sí contestaron, también tendería a confirmar que en los casos en los que hay comunicación entre fiscales y víctimas ellas perciben esta como una información de gran calidad.

Los problemas detectados en materia de información a las víctimas acerca del caso han sido objeto de preocupación institucional por parte del Ministerio Público. Esto se ha traducido en el desarrollo de un sistema informático de consultas básicas que se puso en marcha en diciembre de 2002. El sistema pretende facilitar y hacer más rápida la entrega de información impresa a las víctimas. Con todo, debido a que su implementación fue realizada solo en el mes de diciembre, no nos fue posible constatar el impacto que el mismo puede haber tenido en la situación analizada precedentemente.

Al inicio de esta sección señalamos que un porcentaje de las víctimas que concurren al Ministerio Público son atendidas por las unidades regionales. En lo que sigue nos interesa revisar las prácticas desarrolladas por estas unidades en la satisfacción del derecho en análisis. Para estos efectos, lo primero que es necesario conocer es la cantidad de víctimas que han sido atendidas por las mismas. El cuadro N° 21 contiene información acerca del total de víctimas que han sido derivadas para recibir atención por parte de las unidades regionales desde el inicio de la reforma hasta el pasado 31 de diciembre de 2002:

CUADRO N° 21⁸⁵

	N° víctimas	%
II	522	11,3
III	564	12,2
IV	1.391	30,0
VII	1.059	22,9
IX	1.098	23,7
Total	4.634	100

El porcentaje de víctimas derivadas a las unidades regionales es relativamente menor respecto al universo total de víctimas que han ingresado al sistema⁸⁶. Ello obedece al hecho que no toda víctima es objeto de atención especializada por estas unidades. Estas unidades no han sido diseñadas (tanto en temas de personal y recursos económicos) para atender el flujo completo de las víctimas que ingresan al sistema, sino una porción relativamente menor de ellas. El grupo de personas a ser atendido por las unidades regionales se refiere a ciertas categorías de víctimas de delitos más graves y que, además, presentan especiales necesidades de apoyo por su nivel de vulnerabilidad. Lo común es que sean los propios fiscales quienes

⁸⁵ Fuente: Estadística de Atención de Víctimas y Testigos, diciembre de 2002, 2.

⁸⁶ Es necesario recordar que a esa fecha el sistema había registrado más de 250.000 delitos.

hagan el proceso de selección de víctimas y derivación a las unidades regionales sobre la base de ciertos criterios generales que han sido desarrollados por el Ministerio Público en sus instructivos y que son complementados por las prácticas acordadas en cada región específica. Un fiscal describe los criterios de derivación en los siguientes términos:

Generalmente se está derivando a la víctima en delitos sexuales casi siempre, porque hay un instructivo. Hay un acuerdo aquí en qué tipo de víctima se deriva, por ejemplo las de delitos sexuales, la de delitos violentos cometidos por organizaciones criminales. Existe una serie de parámetros, entonces ahí el fiscal evalúa, pero en general los delitos sexuales siempre los derivamos porque ellos nos hacen nada más los contactos con las redes de apoyo, para que les den apoyo psicológico y los pongan en tratamiento inmediato...

Una manera empírica de acercarse al funcionamiento concreto de estos criterios de selección puede realizarse analizando la composición de víctimas atendidas por las unidades regionales. Del total de víctimas atendidas por las unidades regionales, un 67,2% corresponde a mujeres y un 32,6% a hombres. Respecto a su edad, un 35,9 % de ellas es menor de 18 y un 63,5 % mayor de 18 años (un 0,3% no contiene datos)⁸⁷.

Estas estadísticas dan cuenta que la definición de vulnerabilidad de la víctima en el sistema viene dada de manera significativa por ser menor de edad o mujer. En buena medida, esta selección se produce por las categorías de delitos en las que preferentemente trabajan las unidades regionales. Dicha información puede ser revisada en el siguiente cuadro que contiene las cifras al 31 de diciembre de 2002:

CUADRO N° 22⁸⁸

Tipo de delito	N° víctimas	%
Delitos sexuales	1.642	35,4
Lesiones	858	18,5
Amenazas	693	14,9
Robos	539	11,6
Otros delitos	234	5,0
Cuasidelitos	210	4,5
Homicidios	170	3,7
Otros delitos contra la propiedad	122	2,6
Delitos económicos	108	2,3
Hurtos	60	1,3
Total	4.636⁸⁹	100

⁸⁷ Véase Estadística de Atención de Víctimas y Testigos, diciembre de 2002.

⁸⁸ Fuente: Estadística de Atención de Víctimas y Testigos, diciembre de 2002.

⁸⁹ Una víctima puede estar asociada a más de un delito y por eso el número total es superior al número de víctimas atendidas por el sistema.

El cuadro permite acercarnos a la política de selección en materia de delitos. Se puede apreciar que la categoría más importante de delitos que genera trabajo para las unidades regionales se refiere a los delitos sexuales, tal como relataba el fiscal citado, categoría que representa más de un 35% de las víctimas atendidas. Ello, no obstante esa categoría representa menos de un 2% del ingreso de delitos al sistema. Desde otro ángulo, puede apreciarse que las víctimas atendidas por delitos contra la propiedad, categoría que representa el porcentaje mayor de ingresos de delitos al sistema, disminuye drásticamente a menos de un 16%. La mayor presencia de los delitos sexuales en las víctimas derivadas a las unidades regionales explicaría el mayor peso que tienen las mujeres y menores de edad, quienes constituyen los principales focos de ofendidos en esas categorías de delitos. En consecuencia, las unidades regionales estarían focalizando su atención a las víctimas tradicionalmente consideradas más vulnerables en el tipo de delitos que, también, tradicionalmente se considera producen efectos más dañinos en las mismas⁹⁰.

Respecto a los objetivos que se pretenden lograr con la derivación de las víctimas a las unidades regionales, es necesario señalar que tal derivación puede obedecer a cuatro objetivos principales de atención: atención integral, medida de protección, suspensión condicional del procedimiento y acuerdo reparatorio. El cuadro siguiente da cuenta de las causas por las cuales los fiscales derivan víctimas, al 31 de diciembre de 2002:

CUADRO N° 23⁹¹

Razón de derivación	N° víctimas	%
Atención integral	3.164	68,1
Medida de protección	959	20,6
Suspensión condicional	49	1,1
Acuerdo reparatorio	442	9,5
Preparación víctima como testigo	7	0,2
Sin objeto especificado	24	0,5
Total	4.645⁹²	100

Como se puede apreciar, el porcentaje mayoritario de víctimas, superior a los dos tercios del total, es derivada a las unidades regionales para una atención integral. Un no despreciable 20 % lo es por razones de protección. Las salidas alternativas representan en conjunto algo más de un 10 %. La derivación a las unidades regionales no solo se vincula a las necesidades de satisfacer adecuadamente el derecho a ser tratado con dignidad y respeto

⁹⁰ De hecho, las propias cifras indican que un 52,4% de las víctimas atendidas por las unidades regionales corresponden a delitos cometidos al interior de la familia, lo que ratifica lo señalado.

⁹¹ Véase Estadística de Atención de Víctimas y Testigos, diciembre de 2002.

⁹² Los fiscales pueden marcar más de un criterio de derivación por víctima, lo que explica el que el número de este total sea superior al número de víctimas atendidas por las unidades regionales.

sino que también para garantizar el cumplimiento de los otros derechos de la víctima que serán objeto de evaluación en este capítulo, por lo que volveremos sobre ellos en cada sección respectiva. Nos interesa detenernos brevemente en la explicación del alcance que tiene la “atención integral”, ya que representa el motivo mayor de derivación de víctimas a las unidades regionales y es la que se vincula más al derecho en análisis.

La atención integral de las unidades regionales se traduce en dos tipos de atención directa que estas prestan a las víctimas: atenciones de primer y segundo orden. Las atenciones de primer orden constituyen “una primera aproximación al caso, entrega de orientación e información a la víctima y, eventualmente, su derivación a la red asistencial”. Por medio de las atenciones de segundo orden, en cambio, se “trata de disminuir las perturbaciones que pueden experimentar las víctimas al participar en el proceso penal”.

Dentro de las atenciones de primer orden, al 30 de septiembre de 2002 un 70,1% de las víctimas derivadas para atención integral lo fue para efectos de recibir orientación acerca de su caso, un 66,7% para recibir información sobre sus derechos, un 45% para realizar una evaluación de la atención brindada por operadores del proceso. Todas ellas se refieren directamente a actividades orientadas a satisfacer el derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y consideración. El resto de las intervenciones de primer orden y de las de segundo se refieren a actividades de las unidades regionales que se vinculan a los otros derechos en estudio y serán examinadas en consecuencia respecto de cada uno de ellos.

La División de Atención de Víctimas y Testigos llevó adelante durante el año 2002 un estudio empírico destinado a medir la percepción de las víctimas acerca de la calidad de la atención y trabajo de las unidades regionales. El análisis de este estudio entrega bastante información para evaluar el efectivo impacto de la reforma en materia del derecho en estudio. El estudio estuvo destinado a conocer las percepciones de las víctimas atendidas por las unidades regionales dependientes de las fiscalías regionales de la IV y IX Región (en adelante Estudio de Percepción y Satisfacción de las Víctimas)⁹³. Este estudio fue realizado con el objeto de evaluar el accionar de estas unidades a un año de funcionamiento de la reforma por medio de levantar información que permitiera conocer la percepción y satisfacción de los usuarios víctimas atendidos por las mismas (el estudio no incluye la opinión de los testigos atendidos)⁹⁴. En definitiva, el estudio pretendió producir información útil para adoptar decisiones que posibilitaran la mejora de la gestión de las unidades regionales.

⁹³ Véase Percepción y Satisfacción de los Usuarios de las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos, sobre la Atención entregada en la IV y IX Región, División de Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, Santiago, septiembre de 2002, 82 páginas (documento en poder de los autores). El Ministerio Público ha elaborado otros estudios denominados “Calidad de Atención”, preparados por la Unidad Regional de Atención a las Víctimas y Testigos de la IV Región, correspondientes a los periodos diciembre de 2000 a junio de 2001 y de julio a diciembre de 2001. Para efectos de este trabajo utilizaremos solo el estudio general de la IV y IX Región ya citado en el texto principal. Ello debido a que los otros informes son solo de una región y cubren periodos semestrales.

⁹⁴ El estudio se realizó sobre la base de la aplicación de un cuestionario de 86 preguntas, a un universo de 276 personas atendidas por las unidades de la IV y IX Región, entre el 16 de diciembre de 2000 y el 15 de noviembre de 2001 (11 meses de funcionamiento), representativo del total de 787 víctimas atendidas a la fecha. El muestreo fue estratificado con fijación proporcional y cuenta con un 95% de confianza sobre el universo de víctimas y un 4,75% de error. Cabe destacar que estas víctimas fueron atendidas con las dotaciones iniciales de las unidades en cada región que equivalían a un equipo compuesto por un abogado (jefe de unidad), un asistente social y un psicólogo. Con posterioridad, dichos equipos de trabajo han sido potenciados con la contratación de otros profesionales.

El estudio arroja un importante flujo de información acerca de diversos tópicos que cubren en detalle las distintas actividades realizadas por las unidades regionales. En lo que sigue, presentaremos la información que se vincula más directamente con la percepción de las víctimas acerca del trabajo de las unidades regionales, en materias que se vinculan a su derecho a ser tratadas con dignidad y respeto. Estas pueden ser agrupadas en cinco temas. El cuadro N° 24 contiene los resultados del primero de estos temas referidos a las condiciones físicas de la atención:

CUADRO N° 24⁹⁵

Tema I: Condiciones físicas de la atención⁹⁶	Nota promedio (1 a 7)	Desviación típica	N° total de respuestas
1. Comodidad de la sala de espera de Unidad Regional	6,5	1,0	110
2. Comodidad de la sala de espera para niños de Unidad Regional	6,7	1,2	21
3. Condiciones de privacidad de la oficina de Unidad Regional donde fue atendido	6,7	0,7	112
4. Condiciones privacidad de la fiscalía donde fue atendido por profesionales de la Unidad Regional	6,7	0,6	108

Los promedios de notas dan cuenta de altos niveles de satisfacción en los cuatro temas indagados por el estudio. En efecto, se trata de promedios superiores a 6,5 en las cuatro áreas investigadas, que dan cuenta que el medio ambiente en donde se presta atención a las víctimas en general es percibido como adecuado por parte de los entrevistados. Es importante destacar también el hecho de que aspectos de esta naturaleza sean medidos en el estudio en análisis. El derecho a ser tratado con dignidad se traduce en la práctica en cuestiones que a primera vista podrían parecer superficiales, como por ejemplo, la comodidad del lugar de atención. Sin embargo, en la impresión que la propia víctima tiene acerca del funcionamiento del sistema estos constituyen aspectos relevantes.

El cuadro N° 25 contiene un segundo tema indagado en el estudio. El tiempo o demora en la atención de las unidades regionales a las víctimas que han sido derivadas a las mismas por parte de los fiscales.

⁹⁵ Fuente: Percepción y Satisfacción de los Usuarios de las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos, sobre la Atención entregada en la IV y IX Región (2002).

⁹⁶ Los números totales de respuestas varían en este tema debido a que 112 entrevistados fueron atendidos en las unidades regionales y 111 en las fiscalías locales. Además, se entrevistó a 21 responsables de menores de edad acerca de las condiciones físicas para estos en la unidad regional en la que fueron atendidos.

CUADRO N° 25⁹⁷

Tema II: Rapidez de la atención	Nota promedio (1 a 7)	Desviación típica	N° total de respuestas
Tiempo de espera desde primeras gestiones policiales o denuncia hasta la atención en Unidad Regional	4,5	2,0	274

A diferencia de la primera área, pareciera que en materia de rapidez de la atención existen deficiencias importantes en el trabajo de las unidades regionales. El promedio alcanzado solo resulta suficiente. Nos parece que hay tres razones que explican esto. Por una parte, muchas víctimas son derivadas por los fiscales a cargo del caso en forma tardía. En este sentido, fue posible detectar durante la investigación que la práctica de derivación de los fiscales a las unidades regionales parecía no estar suficientemente homogeneizada para asegurar rapidez en el proceso de derivación. Por otra parte, el proceso de derivación fue descrito por algunos fiscales como “*super burocrático*”, constituyendo un problema para asegurar la rapidez de la atención. El propio Ministerio Público, reconociendo estos problemas del proceso de derivación, ha implementado a partir de diciembre de 2002 el Sistema Informático de Víctimas y Testigos (SIVT) a través del cual se crea un sistema de derivación automática y electrónica de víctimas por medio del uso del SAF. Debido al período en que se implementó dicho sistema, desconocemos el impacto que su aplicación ha tenido en la práctica. Las cifras recogidas por el estudio indican, en todo caso, que un 41,7 % de las víctimas encuestadas fue atendida en un período no superior a una semana, dentro de las cuales un 10,5% fue atendida el mismo día o al día siguiente desde que se presentó la denuncia. Un porcentaje superior a la mitad fue atendida en períodos superiores, descomponiéndose dicha cifra en un 34,1% que fue atendido entre una semana y un mes y un 24,3% en períodos superiores al mes⁹⁸.

Una segunda explicación podría encontrarse en el hecho que las unidades regionales cuentan con un cupo limitado de profesionales que les impide responder en forma inmediata a toda la demanda en los momentos de mayor congestión. De hecho, con posterioridad a la realización del estudio en análisis, estas unidades fueron complementadas con la contratación de nuevos profesionales de apoyo. Este número limitado afectaría la posibilidad de atender rápidamente, especialmente en los casos en que la víctima está en una ciudad distinta a la de la unidad regional.

Una tercera explicación se encuentra en el hecho que la mayoría de las oficinas locales del Ministerio Público se encuentran ubicadas en una ciudad distinta a la que funcionan las unidades regionales. En su carácter de unidades regionales, estas normalmente funcionan en las instalaciones de la Fiscalía Regional respectiva, es decir, en la ciudad capital de la región. La distancia entre las oficinas locales y las unidades regionales constituye un factor que demora la atención de estas últimas, aun cuando el proceso de derivación haya sido rápido.

⁹⁷ Ib.

⁹⁸ Ib.

Un tercer tema que fue investigado en el estudio del Ministerio Público está referido al trato entregado en las unidades regionales. El cuadro N° 26 presenta un resumen de los resultados obtenidos en la materia.

CUADRO N° 26⁹⁹

Tema III: Trato entregado	Nota promedio (1 a 7)	Desviación típica	N° total de respuestas
1. Trato entregado por todos los funcionarios de la Unidad Regional	6,5	1,0	275
2. Amabilidad en la atención	6,8	0,5	274
3. Disposición a escucharlo	6,8	0,6	274
4. Comprensión de sus necesidades	6,5	0,9	274
5. Interés en su caso	6,4	1,2	274
6. Dedicación de los profesionales que lo atendieron	6,1	1,5	276

Los resultados en esta tercera área también darían cuenta de un alto nivel de satisfacción del derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad y respeto. Los promedios en cada ítem específico dan cuenta que el trato entregado por las unidades regionales es de alta calidad. Además, las preguntas fueron respondidas en cada ítem casi por la totalidad de los entrevistados, lo que da cuenta de una opinión bastante compartida en todas las víctimas que se han vinculado con las unidades regionales. Esto pareciera indicar que el nivel de profesionalización y especialización de los funcionarios de estas unidades se traduce en forma inmediata en un trato de mayor calidad a las víctimas que es percibido en forma muy clara por estas.

El cuadro N° 27 contiene los resultados en una cuarta área investigada en el estudio: la entrega de información. Es necesario recordar que la encuesta entregó elementos sobre este tema a propósito del trabajo de las fiscalías locales que ya presentamos en forma precedente.

CUADRO N° 27¹⁰⁰

Tema IV: Entrega de información¹⁰¹	Nota promedio (1 a 7)	Desviación típica	N° total de respuestas
1. Suficiencia de la información entregada en la Unidad Regional para ejercicio de derechos	6,6	0,9	105
2. Suficiencia de la información entregada por Unidad Regional para estar debidamente informado del desarrollo de su caso	6,5	1,0	46

⁹⁹ Ib.

¹⁰⁰ Ib.

¹⁰¹ Cabe apuntar que el bajo número de respuestas en cada pregunta de este tema se debe a que un 53,1 % de los encuestados, es decir 146 víctimas, respondieron afirmativamente a la pregunta de haber sido informados de sus dere-

De acuerdo a los resultados expuestos, se presenta una situación similar a la examinada a propósito de la información entregada por las fiscalías locales a las víctimas. Si bien las notas obtenidas en los distintos aspectos de dicho tema son muy positivas (se sitúan entre un 6,0 y un 6,6), lo que llama la atención es el alto porcentaje de encuestados que señaló no haber sido informado de sus derechos como víctima (46,9%) y el aún más alto porcentaje de víctimas que señala no haber sido informado oportunamente sobre el desarrollo de su caso (65,2%). El hecho que problemas de información se repitan tanto respecto del trabajo de las fiscalías locales como de las unidades regionales es indicativo de que se trata de un área que debe ser trabajada más intensamente por el Ministerio Público para lograr niveles equivalentes de valoración que el resto de los temas estudiados. Tal como el sistema ha sido exitoso en implementar metodologías para resolver problemas similares, parece necesario enfatizar en los objetivos institucionales del Ministerio Público en el desarrollo de actividades más sistemáticas de información a víctimas.

Finalmente, el cuadro N° 28 contiene un último tema indagado en el estudio en análisis, este se refiere a la satisfacción general con el trabajo de las unidades regionales.

CUADRO N° 28¹⁰²

Tema V: Satisfacción general con Unidad Regional	Nota promedio (1 a 7)	Desviación típica	N° total de respuestas
A partir de anteriores elementos nivel de satisfacción general de usuarios con atención de la Unidad Regional	6,0	1,4	276

Según se puede apreciar, la evaluación positiva de la atención prestada por las unidades regionales es muy alta, lo que se traduce en un promedio de apreciación general de un 6,0. Este promedio representa una baja respecto a las áreas en donde las calificaciones son más altas, como en materia de condiciones físicas y trato de la víctima. Ello daría cuenta que la percepción negativa en materia de rapidez de atención y que el alto porcentaje de personas que señalan no haber recibido información, afectaría el promedio general. Con todo, no debe perderse la perspectiva que se trata de una calificación general promedio que sitúa el nivel de satisfacción de las víctimas en rango de excelente. Además, se trata de una respuesta que agrupa a las 276 víctimas encuestadas.

Estas opiniones positivas se reflejarían en otras respuestas genéricas dadas por las víctimas. Así, un 93,4% de los entrevistados (274 en esta pregunta) consideraron que fue bueno o positivo denunciar el delito. Por otra parte, un 98,5% (de 275 respuestas) consideró importante la existencia de las unidades regionales.

chos como víctima. Un 46,9%, 129 víctimas, respondió que no. Tratándose de la información acerca del desarrollo de su caso, solo un 34,8%, es decir 96 víctimas, respondieron afirmativamente la pregunta de haber sido informados oportunamente del desarrollo de su caso, en tanto que un 65,2%, 180 víctimas, respondieron negativamente la misma.

¹⁰² Fuente: Ib.

Menos positivo que los resultados anteriores es el promedio de satisfacción respecto a la resolución final del caso manifestada por las víctimas cuyo caso estaba terminado. De 42 víctimas que se encontraban en tal situación (de las cuales 38 contestaron, es decir, un 15,3% del total de los entrevistados), el promedio de satisfacción fue de 5,0 con una desviación típica de 2,2. La nota 5,0 promedio da cuenta de una calificación que se sitúa en el rango de regular y bueno. Cabe sí señalar que se nota una gran dispersión en la evaluación ya que, por una parte, 20 personas evaluaron con nota 6,0 ó 7,0 (excelente) la resolución final del caso (5 y 15 respectivamente), 9 evaluaron con calificaciones de 1,0 (6 encuestados), 2,0 y 3,0 (1 y 2 encuestados respectivamente).

Para finalizar esta sección, creemos de interés revisar algunos datos disponibles acerca de la calidad de atención e información que reciben las víctimas que concurren a los tribunales de garantía.

No existe un estudio que se dedique en forma exclusiva al tema, pero sí hay uno que contiene información sobre la generalidad de las personas que concurren a los tribunales de garantía, entre ellos las víctimas. Se trata de un estudio realizado en el curso del primer semestre del año 2002 por el Instituto de Estudios Judiciales, la empresa Intercorp (incorporada a la empresa Surlatina Auditores/Consultores) y la Universidad Andrés Bello (en adelante Estudio Calidad Servicio 2002)¹⁰³. El Estudio Calidad de Servicio 2002 se realizó sobre la base de la aplicación de encuestas de atención de público destinadas a evaluar la calidad de servicio prestada por juzgados de garantía a usuarios que concurren a los mismos. Las encuestas fueron aplicadas en los meses de marzo y abril de 2002 en los juzgados de garantía de Temuco, La Serena y Coquimbo a 116 usuarios distribuidos en las siguientes categorías: Ministerio Público (asistentes y fiscales) 10%, Defensoría Penal Pública (asistentes y defensores) 10%, abogados privados (abogados, procuradores y secretarías) 19%, observadores 27%, testigos 8%, partes (imputados y víctimas) 4% y otros 22%. El estudio también distinguió el motivo de la visita al juzgado, el que se distribuye de la siguiente forma: participar en audiencias 40%, consultar resoluciones 21%, observar 18%, presentar querrelas y escritos 11%, consultar estado y/o rol de la causa 13% y otros motivos 21%. Finalmente, la distribución de juzgados de las encuestas fue de Temuco 69%, La Serena 18% y Coquimbo 13%. Si bien el porcentaje de víctimas que cubre este estudio es bajo, la atención general de personas puede ser indicativa de lo que ocurrió con las víctimas.

La respuesta acerca de la calidad general del servicio arrojó que un 87% lo estimó como excelente o bueno, sin presencia de calificaciones negativas. Esta calificación constituyó una leve baja respecto a un estudio realizado por las mismas instituciones el año 2001 que arrojaba un 91% en las categorías de excelente o buena¹⁰⁴. Es decir, existe una opinión positiva de los usuarios acerca de la calidad general del servicio y atención prestados, opinión que se mantiene en niveles casi equivalentes a quince meses de iniciada la reforma y con una carga de trabajo significativamente más importante. La baja porcentual de 4%

¹⁰³ La referencia completa es: DIEGO MUÑOZ y PAOLA VILLA, Mediciones de Calidad de Servicio y Percepción Interna en el Segundo taller sobre Conocimiento de la Función de Garantía en el Nuevo Sistema Procesal Penal, borrador a publicarse en Cuadernos Judiciales N° 7 del Instituto de Estudios Judiciales. Agradecemos a Diego Muñoz la entrega del borrador.

¹⁰⁴ Véase DIEGO MUÑOZ y PAOLA VILLA, Medición del Impacto de la Reforma Procesal Penal en los Tribunales de Garantía de las Regiones Piloto, en Cuadernos Judiciales N° 5, 56 a 79 (2001).

entre uno y otro estudio es un indicador que el aumento de la carga de trabajo experimentada por los tribunales en el período cubierto en ambos informes afecta directamente la calidad del trabajo del tribunal.

El cuadro N° 29 contiene la opinión de los entrevistados sobre los componentes básicos de la calidad de servicio prestado por los tribunales de garantía. El cuadro N° 29 presenta en forma comparativa los resultados obtenidos en los dos estudios realizados.

CUADRO N° 29¹⁰⁵

Año Estudio	% Excelente/ Bueno: Transparencia	% Excelente/ Bueno: Prontitud o Puntualidad	% Excelente/ Bueno: Cortesía	% Excelente/ Bueno: Eficacia	% Excelente/ Bueno: Información
2001	91	85	97	90	90
2002	81	67	80	76	68

Como se puede apreciar, existe en términos generales una baja en la categoría excelente/bueno superior a 10% entre el 2001 y el 2002, llegando en su máximo a un 22% en el tema Información. Con todo, según se adelantó, dicha disminución no afecta la valoración positiva general de los usuarios de los tribunales que se mantiene en niveles equivalentes. Quizá los temas que requieren estudios más específicos, debido a que presentan como los aspectos que tienen menores niveles de valoración positiva, lo constituyen la Prontitud o Puntualidad y la Información. Respecto del primero, el estudio en análisis identifica como uno de los factores claves que afectaría la percepción en materia de prontitud algunos problemas de organización de audiencias causadas por variables controladas por el tribunal (programación de agenda y organización de trabajo) y otras no controladas (carga de trabajo y disponibilidad de terceros). Las entrevistas tienden a confirmar esta hipótesis ya que a la fecha en que fueron aplicadas las encuestas en estudio existían, en opinión de varios entrevistados, problemas importantes en la organización de audiencias y en la agenda diaria. La superación de estos problemas ha sido un tema que en los tribunales considerados en la encuesta solo se han consolidado en el curso del segundo semestre del 2002. Un nuevo estudio debiera arrojar luz sobre este punto.

Respecto al tema “información”, no disponemos de una hipótesis clara para explicar la baja en su valoración por parte de los usuarios del sistema. Lo que debe llamar la atención es que los dos aspectos que aparecen con niveles más bajos de valoración por parte de los usuarios de los tribunales tiende a coincidir con los problemas identificados en materia de percepción de víctimas respecto del trabajo de las unidades regionales.

Los antecedentes revisados en forma precedente parecieran indicar un impacto de la reforma procesal penal en materia de aumento de satisfacción del derecho de las víctimas a ser

¹⁰⁵ Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de calidad 2001 y 2002.

tratadas con dignidad y respeto. En efecto, ha sido posible observar una mejora en la calidad de atención del sistema que se traduce en un trato más profesional y cordial por parte de quienes las atienden, en la disminución de esperas para ser atendidas, en la limitación de problemas que impiden a la víctima realizar las gestiones para las cuales concurren a las fiscalías, en el desarrollo de mecanismos de información y comunicación más rápidos y eficientes entre el Ministerio Público y las víctimas y en la realización de campañas generales de información de derechos a las mismas, entre otros.

Más allá de las mejoras específicas descritas, el punto que nos parece más relevante destacar es que durante la investigación ha sido posible detectar que el objetivo de atender a la víctima se está transformando en una preocupación institucional. Esta preocupación institucional se traduce en la generación de metas que son evaluadas para establecer la calidad de trabajo de los distintos funcionarios del sistema. No solo eso, sino que la adecuada atención de la víctima comienza a ser objeto de estudios institucionales destinados a ver los niveles de satisfacción como los que analizamos. Esto da cuenta de un nivel de penetración importante del cambio, es decir, que las mejoras detectadas pueden proyectarse a futuro como consecuencia de una lógica que poco a poco comienza a consolidarse en el sistema.

Cabe destacar, además, que esta penetración de la idea de la víctima como titular de derechos no solo se está instalando en el Ministerio Público, sino crecientemente también en los tribunales. Paradigmático en este sentido resulta un polémico¹⁰⁶ fallo de la Corte Suprema del 2 de octubre de 2002¹⁰⁷. En dicho fallo la Corte expresamente hace una distinción entre la víctima y los testigos. La Corte señala que la víctima es un sujeto del proceso titular de derechos, en cambio los testigos son solo terceros¹⁰⁸. Además, la Corte enfatiza la necesidad del sistema de evitar la victimización secundaria que se produciría en caso de citar y arrestar a las víctimas para asegurar su comparencia a los juicios orales¹⁰⁹. Se trata de un fallo que por primera vez en Chile introduce la idea de la víctima como titular de derechos en el proceso y la obligación de las diversas agencias del sistema de evitar que el proceso le cause más daños que los ya experimentados por el delito.

No obstante los avances que parecieran comenzar a consolidarse, durante la investigación se han detectado algunos problemas en dos materias muy relevantes que deben ser corregidas: información y rapidez de atención. Ello da cuenta de problemas en la organización y desarrollo de algunas prácticas de trabajo orientadas específicamente a aumentar la calidad de servicio en ambas áreas. No debe olvidarse que la satisfacción del derecho en estudio ha pasado de manera significativa por un aumento de recursos del sistema orientado específicamente a tal objetivo, como por ejemplo la creación de las unidades regionales y la importante profesionalización que se ha producido respecto a los funcionarios que se desempeñan en las fiscalías y los tribunales. Por lo mismo, es necesario exigir mayores resultados a las instituciones. En este sentido, fue posible recoger varias opiniones de fiscales que daban cuenta de una cierta subutilización de los recursos disponibles de las unidades regionales. Sobre esto, un fiscal señaló:

¹⁰⁶ La decisión final adoptada por la Corte es sumamente discutible; con todo, no nos interesa discutir el fondo sino que destacar un par de aspectos de ella que se vinculan al tema en análisis.

¹⁰⁷ Véase Corte Suprema, 1982-2002 (RUC 010015692), 2 de octubre de 2002.

¹⁰⁸ Considerando 3°.

¹⁰⁹ Considerando 5°.

A ver, la impresión mía es que es un Mercedes Benz que se usa para ir a dejar los niños al colegio. Creo que es una unidad que tiene muchos recursos, tiene más recursos que una fiscalía (...) pero yo creo que se la está utilizando para cosas domésticas.

Otro fiscal sobre el mismo tema señaló:

Esta unidad debiera ser más proactiva y tener personal en las fiscalías locales más que en las regionales. Se preocupan de cosas irrelevantes. Cumplen una función que nos alivia, porque hacen la contención a las víctimas y gastan los recursos en eso.

Si estas percepciones son correctas, ellas darían cuenta que existe todavía un importante espacio para mejorar la calidad de servicio que se presta a las víctimas. Ello resulta urgente, al menos en las dos áreas que se han identificado como más problemáticas.

Otro problema que el sistema debiera superar se refiere al acercamiento de las unidades regionales a las fiscalías locales. Como ya explicamos, al tratarse de unidades que dependen de las fiscalías regionales, normalmente están ubicadas en las oficinas de las mismas, que no coinciden con las de las fiscalías locales (salvo en el caso de una región que cambió este esquema de organización). Es decir, las unidades regionales no están instaladas en las oficinas operativas del Ministerio Público, que son a las que concurren las víctimas en el día a día. Este modelo de organización es probablemente una causa que genera distancia entre un trabajo más coordinado de las fiscalías con las unidades, ello se traduce en una peor y más lenta atención. Así lo pone de manifiesto un fiscal jefe de una fiscalía local de una ciudad distinta a la que está ubicada la fiscalía regional. Al preguntársele su opinión sobre el trabajo de la unidad regional, señala: “...se echa de menos que tuviéramos más a mano a la unidad de víctimas y testigos, ya que los requerimientos regionales superan la capacidad que tienen para respondernos rápidamente”. Otro fiscal, sobre el trabajo de la unidad regional, señala: “Podría ser mejor, podría ser claramente mejor en cuanto a rapidez y mediación, si hubiera presencia aquí”.

Trasladar estas unidades regionales a las oficinas locales aseguraría que, al menos en esas fiscalías, exista un potenciamiento de los recursos disponibles para la atención de las víctimas, a la vez que podría importar una forma de optimizar los recursos que estas disponen y que estarían siendo utilizados por debajo de sus posibilidades, según lo señalaban los fiscales. En ese sentido la experiencia de la ciudad de Antofagasta ha sido muy positiva.

b) Derecho a la protección y asistencia de las víctimas:

Para efectos de presentar en forma más ordenada la información recabada durante el desarrollo de la investigación, dividiremos nuestro análisis en esta sección en dos: el derecho a la protección y el derecho a la asistencia.

b.1) Derecho a la protección:

El primer aspecto que ha sido posible constatar durante el curso de la investigación es que el Ministerio Público ha implementado un sistema de protección de las víctimas de acuerdo con las exigencias establecidas en las normas generales del Código Procesal Penal. Este sistema opera de la siguiente forma. En un porcentaje de casos, en la medida en que exista una demanda de protección por parte de alguna víctima o el fiscal evalúe que ello es necesario, la víctima es derivada a las unidades regionales que evaluarán las necesidades concretas para determinar la medida específica de protección a utilizar. En otras ocasiones,

los fiscales establecen directamente una medida de protección enviando con posterioridad los antecedentes a las unidades regionales.

La percepción de los actores entrevistados es que la demanda por medidas de protección de las víctimas sería cada vez más creciente, aun cuando no necesariamente por situaciones relevantes. Así, por ejemplo, un fiscal señalaba al respecto: “*Todos piden medidas de protección, por cosas mínimas, que no se pueden negar*”.

Las cifras disponibles acerca del trabajo de las unidades regionales en la materia dan cuenta también de una creciente demanda por medidas de protección, pero lejos de significar un número inmanejable. Así, al 31 de diciembre de 2002, un total de 959 víctimas habían sido derivadas a estas unidades con el objetivo de evaluar medidas de protección. Ello constituye la segunda causal de derivación de víctimas a las unidades regionales con un total de 20,6% de los casos. La diferencia entre la percepción de los fiscales y las estadísticas de las unidades regionales puede obedecer a que la práctica mayoritaria de medidas de protección son ordenadas directamente por los fiscales sin que se envíen los antecedentes a las unidades regionales. Con todo, se trata de un aspecto que no fue clarificado en el curso de la investigación.

Respecto al tipo de medidas de protección que se le entregan a la víctima, fue posible encontrar una gran gama, con distintos niveles de intervención y protección. Así, algunas de ellas parecieran constituir respuestas más bien simbólicas de protección cuyo objetivo sería reforzar el sentimiento de seguridad de la víctima (como por ejemplo, la entrega de botones de pánico), en tanto que otras parecieran cumplir un rol más específico de protección (por ejemplo, la ubicación en casas de acogida). Por otra parte, fue posible observar la utilización creciente de medidas de protección sumamente creativas, por ejemplo, la entrega a víctimas de teléfonos celulares que se comunican directamente con la policía o los fiscales, el cambio de cerraduras de la casa para impedir que una persona que cohabitaba en la misma ingrese, etc. Estas diversas experiencias dan cuenta de una capacidad del sistema para responder frente a demandas muy heterogéneas de protección con mecanismos diversos. Esto constituye una fortaleza que es conveniente profundizar para lograr un sistema de protección de víctimas más sofisticado.

El cuadro N° 30 contiene un resumen de las principales medidas adoptadas por las unidades regionales al 16 de septiembre de 2002:

CUADRO N° 30¹¹⁰

Tipo de medida	N°
Ubicación en casa de acogida	47
Rondas periódicas de carabineros	683
Consultas telefónicas de la policía	40
Contacto telefónico prioritario con la policía	417
Tramitación de número de teléfono privado	26
Otras medidas	16
Total medidas	914

¹¹⁰ Fuente: Ministerio Público, Estadística de Atención de Víctimas y Testigos. Cabe señalar que una víctima puede ser objeto de una o más medidas de protección en su favor, por eso el número de medidas excede a las 751 víctimas atendidas a la misma fecha por las unidades regionales.

Se puede observar que la medida de protección más recurrente es la ronda periódica de carabineros. Dicha medida consiste en que funcionarios de Carabineros visitan con cierta periodicidad el domicilio de estadía de la víctima para chequear que no ha sido objeto de molestias o amenazas. La segunda medida de mayor utilización es el contacto prioritario con la policía. Esta medida, aun cuando en un grado inferior, también descansa sobre la base del control policial de su cumplimiento. Entre las dos representan cerca del 90% del total de las medidas adoptadas por las unidades regionales. El resto de las medidas ocupan un lugar bastante secundario. Con todo, debe llamarse la atención sobre la medida de ubicación en casa de acogida, ya que, si bien es cierto, su número es bajo, representa un tipo de protección muy intensa y de alto costo para el sistema.

La opinión general recogida en nuestras entrevistas a fiscales y policías es que las medidas de protección cumplirían sus objetivos en una manera muy significativa. La mayoría de las veces el efecto concreto que generan es una sensación de mayor seguridad de las víctimas frente a posibles atentados, aunque ellos en la realidad sean de difícil ocurrencia. Para verificar esta impresión de los entrevistados, es interesante revisar la opinión de las propias víctimas acerca del efecto que tendrían las medidas de protección decretadas en su favor. Este tema fue objeto de investigación en el estudio preparado por la División Nacional que se revisó a propósito del derecho a ser tratado con dignidad y respeto. De acuerdo al mismo, un 42% de la muestra (116 de 276 víctimas) fue objeto de alguna medida de protección. Las víctimas califican la efectiva protección que estas medidas le brindaron con un promedio de 5,6 en la escala de 1 a 7. El nivel de satisfacción de las víctimas respecto a la labor llevada adelante por las unidades regionales en materia de medidas de protección es de un promedio de 5,7. Estas calificaciones dan cuenta de una evaluación general positiva de parte de las propias víctimas acerca del funcionamiento de las medidas de protección, pero representan promedios inferiores a los obtenidos en materia de atención integral.

Una causa que podría explicar esta menor valoración de las víctimas respecto a otros servicios podría explicarse debido a un problema que fue relatado en forma persistente por los entrevistados. El creciente uso de estas medidas estaría agotando las capacidades policiales para cumplirlas adecuadamente. Esto afectaría en forma negativa la percepción y nivel de satisfacción de las víctimas con dichas medidas.

La creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de funciones de control de medidas de protección constituye una preocupación para los fiscales. Varias entrevistas se refirieron al tema. En términos generales, un fiscal señaló: *“Hay medidas de protección para las víctimas, lo que es un problema para la policía, porque su cumplimiento significa el gasto de miles de horas de policía”*. Otro fiscal, sobre lo mismo, señala: *“La demanda ha sido alta y por lo menos el criterio que he fijado es no ordenar medidas de protección por cualquier cosa. Y también tengo una inquietud con Carabineros, porque están llenos de medidas de protección”*.

El problema descrito puede constituir un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una política más amplia en el uso de medidas de protección. Así, si los fiscales dejan de decretar medidas de protección, ya que creen que con ello se va a afectar el trabajo policial, en la práctica estarían dejando indefensas a víctimas que requieren alguna medida en su favor. Por lo mismo, pareciera necesario estudiar la fórmula para crear nuevos mecanismos de control de las medidas de protección o potenciar las ya existentes.

Si bien es cierto la queja de la policía acerca de la falta de recursos para cumplir con las medidas de protección ordenadas por los fiscales es razonable en tanto esta nueva función no ha sido acompañada de los recursos adicionales que ella requeriría, refleja un problema de fondo en la materia que es indispensable mencionar: el nivel de penetración real de la idea que la protección de la víctima es una responsabilidad institucional de las policías. Pareciera que detrás de los reclamos policiales existe una percepción de que el trabajo que demandaría la ejecución de las medidas de protección no constituye una de sus responsabilidades o al menos no debiera tener prioridad en la asignación de recursos. Un fiscal entrevistado comparte esta visión al señalar:

...para la policía es un problema, se quejan mucho de esto de tener que llegar al domicilio una vez a la semana, o dos veces a la semana según el requerimiento. Carabineros se queja mucho de eso, no lo asumen como una tarea que ya está, sino que como algo molesto, incluso ellos lo ven como algo que no les corresponde, porque distrae personal, distrae a la gente.

La falta de internalización en la policía de la idea que la protección de la víctima es un objetivo relevante de su función puede ser un obstáculo para el avance en la materia, ya que no se trata exclusivamente de un problema de recursos, sino que de cómo asignarlos y de cómo establecer las prioridades de trabajo. Este es un tema delicado que requiere atención de parte de las autoridades institucionales de ambas policías.

Junto con las medidas de protección desarrolladas al amparo de las obligaciones generales establecidas en el código, el nuevo sistema establecía tres mecanismos específicos de protección de las víctimas. El primero de ellos es la utilización de la prisión preventiva. Sin entrar a la polémica acerca de la compatibilidad del uso de este mecanismo en relación con las normas internacionales de derechos humanos, fue posible constatar en la investigación que, al igual que en el sistema inquisitivo, la causal de “peligro para la seguridad de la víctima” es utilizada en forma marginal para justificar el uso de la prisión preventiva en el nuevo sistema. La opinión de jueces, fiscales y defensores entrevistados es unánime en señalar que la principal causal invocada para justificar el uso de la prisión preventiva en el nuevo sistema es por lejos la causal de “peligro para la sociedad.” En este sentido, pareciera que el nuevo sistema no ha producido un cambio relevante respecto al uso de la prisión preventiva como medida de protección de la víctima.

Distinta es la situación del uso de las medidas cautelares personales del artículo 155 del código, que constituyen el segundo mecanismo específico contemplado en el nuevo sistema. Según se revisará en el capítulo destinado a las medidas cautelares, estas medidas se ocupan en forma extensiva, superando en varias veces el número de las prisiones preventivas decretadas. Dentro de ese universo, un 9,3% del total, al 30 de septiembre de acuerdo a las cifras de la Defensoría Penal Pública, era la de prohibición de acercamiento a la víctima. Un 0,1 % se trató de la obligación de abandonar la morada común.

De acuerdo a lo que se discutirá en la sección respectiva, la percepción de los actores entrevistados es que las medidas cautelares del artículo 155 se cumplen en porcentajes altos, especialmente tratándose de personas que no han tenido contactos anteriores con el sistema de justicia criminal. El problema que comienza a detectarse en su cumplimiento es la falta de un organismo especializado de control de las mismas y una eventual sobrecarga de trabajo de la policía como consecuencia de lo anterior. Volveremos sobre este tema en el capítulo IV.

Una última área en donde el nuevo sistema establecía mecanismos específicos para la protección de las víctimas se refiere a la situación que se produce cuando ellas deben comparecer a los juicios orales. El nuevo código establece varias posibilidades de limitación de la publicidad de la audiencia de juicio con el objetivo de evitar que la víctima pueda verse afectada en su seguridad, honor o integridad. El uso de estos mecanismos también fue objeto de examen a propósito del estudio del funcionamiento de los tribunales en la reforma. En dicha oportunidad se concluyó que el uso de los mismos había sido excepcional y normalmente con el objetivo de proteger a una víctima o testigo en concreto. Ello daría cuenta que, aun cuando con poco uso, este mecanismo se ha convertido en una herramienta útil en el establecimiento de un régimen de protección de las víctimas.

Junto con el uso de estas facultades de excepción a la publicidad, durante la investigación fue posible detectar varias prácticas complementarias a esta en la realización de los juicios orales que reafirmarían que la necesidad de protección de la víctima de los posibles daños que podría generar el juicio oral se ha instalado en los actores del sistema. La más importante de ellas se refiere a la situación generada en casos en los que la víctima es un niño o niña en materia de delitos sexuales. En estos casos se ha desarrollado una práctica en todos los tribunales de juicio oral de que las declaraciones a los niños sean tomadas en una oficina contigua a la sala de juicio que ha sido especialmente ambientada con juegos infantiles y muebles que generen un ambiente agradable para el niño. Esas declaraciones son tomadas por uno o todos los jueces del tribunal y son transmitidas instantáneamente por vía de un circuito cerrado a la sala de audiencia, en donde las partes y el resto de los jueces, en su caso, pueden observarlas. El objetivo principal de esta práctica ha sido evitar el eventual daño que se podría causar al niño víctima por el hecho de prestar declaración en un medio ambiente hostil, en el que incluso se enfrentaría al agresor. Experiencias de este tipo han sido llevadas a cabo en varias oportunidades generando un alto impacto en la opinión pública¹¹¹.

b.2) Derecho de asistencia social, médica o psicológica en el nuevo sistema procesal penal

El principal cambio normativo en materia del derecho de asistencia de las víctimas fue el establecimiento de una institucionalidad inexistente en el sistema antiguo, las unidades regionales de atención de víctimas y testigos del Ministerio Público, encargadas de velar por su satisfacción. En consecuencia, evaluar el impacto de la reforma en la materia obliga a examinar el trabajo de estas unidades en la materia.

Según ya describimos, las víctimas que son derivadas a las unidades regionales para prestar “atención integral” pueden recibir dos tipos de atención: atenciones de primer y segundo orden. Dentro de las atenciones de primer orden, un porcentaje mayoritario de las mismas se destina a actividades que tienden a satisfacer el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad y respeto y ya fueron analizadas en su oportunidad (por ejemplo, actividades de información de derechos). Además, un porcentaje de estas atenciones de

¹¹¹ Ellas han generado varias notas de prensa en donde se ha destacado el uso de este mecanismo como muestra de una mayor preocupación que el sistema nuevo tendría en la protección de las víctimas que comparecen al juicio. Así, por ejemplo, pueden verse: Declaración en Circuito Cerrado Lleva a Condena, El Mercurio, 6 de febrero de 2002, disponible en <http://diario.elmercurio.com>.

primer orden, al 16 de septiembre de 2002, un 19,9 %, es derivada a la red asistencial para que reciban algún tipo de atención social, psicológica o médica. En consecuencia, en un porcentaje importante de las víctimas atendidas por estas unidades se estaría prestando un tipo de asistencia que satisfaría el derecho en análisis.

Una forma de apreciar esto con mayor claridad es conocer la experiencia que han tenido las víctimas que han sido derivadas a servicios de asistencia de la red social. A este respecto, el estudio preparado por la División de Víctimas y Testigos es de suma utilidad. De acuerdo a este estudio, la derivación con este propósito se habría realizado en un 18,8% de las víctimas cubiertas por la muestra del estudio, es decir, por 52 dentro de 276 víctimas entrevistadas. De ellas, 47 fueron derivadas a una institución y 5 a dos. Las instituciones de derivación incluyen servicios de salud pública, red del Servicio Nacional de Menores, clínicas psicológicas universitarias, entre otras. Los tipos de atención prestados por estas instituciones incluyen, por su parte, acciones de acogida, atención psicológica, atención médica y atención social. El universo total de víctimas (52) evalúa con nota promedio 6,4 la atención entregada por las instituciones donde fue enviado como primera institución. Las víctimas que fueron derivadas a una segunda institución de la red social (5) califican con promedio 7,0 la atención entregada. En lo que respecta a su nivel de satisfacción con la labor prestada por la unidad regional en materia de derivaciones a las instituciones de la red social, la nota promedio es de 6,3.

Se puede apreciar que existe un alto nivel de satisfacción de las víctimas que han tenido apoyo directo en materia social, psicológica o de otro tipo. Ello daría cuenta que las unidades regionales han permitido canalizar en forma adecuada recursos disponibles que no habrían sido utilizados en el sistema antiguo. Todo ello se traduciría en una protección mucho mayor del derecho de las víctimas a obtener asistencia como consecuencia del delito cometido en su contra.

La idea que el derecho de asistencia de la víctima encontraría una mejor protección concreta en el nuevo sistema se refuerza al analizar las atenciones de segundo orden prestadas por las unidades regionales. Las atenciones prestadas bajo esta categoría pueden ser identificadas como manifestaciones directas del derecho de asistencia de las víctimas. En concreto, al 16 de septiembre de 2002 las atenciones de segundo orden importan que un 48,4% de las víctimas derivadas es ayudada con la definición de estrategias de acción con el fiscal, un 21% es evaluada para prevenir victimización secundaria, un 19,1% es objeto de informes de diverso tipo, un 7,7% es acompañada para la práctica de exámenes corporales o médicos, un 3,2% es preparada para su concurrencia al juicio oral y un 0,8% es acompañada a ruedas de reconocimiento. Estas cifras dan cuenta que bajo las atenciones de segundo orden prestadas por las unidades regionales no solo se abarcan aspectos de orientación general y entrega de información, sino que también actividades más sofisticadas de preparación, apoyo y acompañamiento para distintas actuaciones del procedimiento. Todo ello tiende a disminuir las posibilidades de victimización secundaria.

Una forma de evaluar el impacto de estas atenciones es conociendo la opinión de las víctimas acerca de la eficacia de las mismas. Nuevamente, para esto, utilizaremos los resultados del estudio realizado por la División Nacional. El cuadro N° 31 contiene un resumen de los principales resultados obtenidos en materia de actividades de atención secundaria.

CUADRO N° 31¹¹²

Tema	Nota promedio	Desv. típica	N° víctimas ¹¹³
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional para concurrir a declarar ante fiscal	6,7	0,8	41
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional en ruedas de reconocimiento	6,9	0,4	7
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional en careos con imputado	6,9	0,3	9
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional para enfrentar juicio oral	6,4	1,7	12
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional en procedimientos especiales	7,0	0,0	5
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional en realización exámenes médicos	5,7	1,8	51
Satisfacción con apoyo prestado por unidad regional en realización exámenes psicológicos	6,5	1,0	31

Como se puede apreciar, los promedios de satisfacción con el trabajo de la Unidad Regional caben dentro de la categoría excelente en todas las categorías indagadas, con excepción del apoyo prestado en la realización de exámenes médicos, que promedia una nota buena, pero inferior al resto.

Los antecedentes recopilados en la investigación indican que las unidades regionales estarían cumpliendo uno de los objetivos de su creación al estar realizando actividades concretas para prestar asistencia social, médica o psicológica a las víctimas. Por su parte, las víctimas manifiestan un alto nivel de satisfacción con dichas intervenciones. Esta situación representa una ganancia importante respecto al antiguo sistema que no contaba con un servicio de este tipo. Con todo, el problema que es posible detectar es que la cobertura prestada hasta el momento es relativamente baja. Surge la necesidad del sistema de ampliar la atención que presta para que el derecho de las víctimas efectivamente sea un derecho general y no de una pequeña porción. Este aumento de cobertura no solo pasa por un aumento de recursos de las unidades regionales sino que por un mejor aprovechamiento de recursos existentes en el sector público y en el sector privado. Por ejemplo, existe una creciente cantidad de universidades que han abierto, en pocos años a la fecha, nuevas escuelas de Medicina que han tomado a cargo hospitales que podrían prestar servicios de atención. Lo mismo ocurre con escuelas de Psicología que podrían prestar atención prima-

¹¹² Fuente: Elaboración propia a partir de resultados estudio Percepción y Satisfacción de los Usuarios de las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos.

¹¹³ La diferencia en el número de víctimas obedece a que no todas las comprendidas en el universo en estudio (276) han sido objeto de apoyo en cada una de las áreas investigadas.

ria a ese tipo a víctimas. Es decir, existen recursos que pueden ser aprovechados y que el sistema debe ofrecer.

b.3) Observaciones finales respecto al derecho a la protección y asistencia a las víctimas:

A la luz de la información entregada en esta sección, nos parece posible concluir que la reforma esta teniendo un impacto positivo en materia de establecer una práctica concreta de protección y asistencia de la víctima. El sistema ha desarrollado mecanismos de protección inexistentes con anterioridad, los que son usados regularmente con altos niveles de eficacia, las víctimas evalúan positivamente su uso, existe también atención social y psicológica proporcionada por el sistema, etc.

En este escenario positivo hay dos temas que nos interesa abordar ya que pueden constituir obstáculos mayores en el futuro porque dan cuenta de problemas de penetración de la lógica de los derechos de protección y asistencia de la víctima en el proceso.

El primero de ellos ya ha sido mencionado en las secciones anteriores al referirnos a la penetración que tendría la idea de protección y asistencia de la víctima en la policía. Como señalamos, un problema para el cumplimiento de las medidas de protección orientadas a proteger a las víctimas, es la percepción de la policía que ellas importan una sobrecarga de trabajo que les impide realizar otras funciones vinculadas más directamente con actividades que ellos consideran prioritarias. Nos parece que esta actitud es reflejo de un problema mayor que ha tenido el proceso de reforma. Este es que las policías en general no han sido instituciones que se hayan hecho partícipes en forma intensa del proceso de cambio, particularmente Carabineros de Chile. En este contexto, no es de extrañar que los funcionarios de dichas instituciones no presenten los mismos niveles de sensibilidad respecto a los derechos de las víctimas que otros actores del sistema han demostrado en su comportamiento concreto. Superar este problema pasa por un cambio importante de las políticas que se han tenido respecto a la participación de las policías en el nuevo sistema. Una forma de avanzar en esta dirección es la de desarrollar incentivos institucionales para que la policía asuma la protección de la víctima y sus derechos como un objetivo de trabajo institucional relevante. Estos incentivos pueden incluir incrementos en las remuneraciones de la policía asociados a resultados que requieran satisfacer estándares de protección de la víctima, aumento en el presupuesto institucional asociado al desarrollo de programas o al logro de objetivos que supongan cambios en el rol policial y una orientación al trabajo con las víctimas, la promoción de campañas públicas para mejorar la imagen policial asociada a su trabajo con víctimas, etc.

El punto que queremos destacar es que un uso inteligente de zanahorias y garrotes institucionales, que se encuentran dentro del campo de acción del gobierno y de las autoridades policiales, podrían significar mejoras importantes en la protección de las víctimas por parte de la policía.

Un segundo problema detectado en la investigación se refiere a un conflicto de lógicas existente entre las funciones de persecución penal y el rol asistencial del Ministerio Público. Así, por una parte, los fiscales perciben a las víctimas como un actor clave desde el punto de vista de la evidencia para ganar un caso en juicio y su principal interés es que la víctima declare en dicho juicio. Por otra parte, las unidades regionales ven que una víctima en

concreto puede resultar dañada psicológicamente con el proceso e intentan evitar una participación intensa en el mismo. Situaciones de este tipo generan distanciamiento entre las fiscalías locales y las unidades regionales, aspecto que podría identificarse como uno de los obstáculos que han dificultado un trabajo más coordinado entre ambos. En este sentido, un fiscal señalaba respecto a las unidades regionales:

Debieran acercarse más a nosotros, en todo sentido. Siguen teniendo intereses propios. Nosotros no entendemos el propósito. Y se generan problemas como estar preocupados de cosas que no nos preocupan a nosotros. Debiera involucrarse en esos casos que estamos investigando.

Otro fiscal destaca el mismo hecho, pero reconoce avances importantes en la materia:

En que, a veces, tenemos que el énfasis de ellos está en la víctima y no en la persecución y la víctima en cuanto a testigos funcionales a la persecución (...) a veces sentimos un antagonismo respecto de lo que tú necesitas y lo que ellos te pueden dar. Ellos preparaban testigos para que se repusieran del shock psicológico, pero no para que dijera lo que tenía que decir en tu juicio. Pero eso ha mejorado.

Las declaraciones de los fiscales dan cuenta que en una medida importante el concepto de asistencia a la víctima se vincula a la satisfacción de su propia demanda de trabajo, es decir, a la necesidad de contar con una víctima dispuesta declarar en juicio. Esta visión puede entrar en conflicto cuando otras necesidades de la víctima aparezcan como prioritarias. En ese sentido, es importante que el Ministerio Público desarrolle una política que intente balancear adecuadamente los intereses que aparecen en conflicto.

c) Derecho a la reparación:

Para establecer si el derecho a la reparación de las víctimas se ha instalado en las prácticas del nuevo sistema es indispensable analizar el funcionamiento de los diversos mecanismos descritos para ver si ellos han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creados.

En primer lugar, cabe señalar que, al igual que en el sistema inquisitivo, el uso de la acción civil en el proceso penal es excepcional. Los jueces y fiscales entrevistados coinciden en forma unánime que los casos en los que la acción civil es presentada son muy excepcionales. En la práctica diaria del sistema se trata de un mecanismo que no se utiliza en forma relevante. En consecuencia, la reforma no habría producido un cambio en la práctica del sistema en la materia.

En este contexto, el instalar la idea que la reparación de la víctima en el proceso penal es un objetivo central del mismo, pasa fundamentalmente por el uso que se realice de los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento. Las estadísticas del sistema muestran una creciente utilización de ambos mecanismos, pero ellos aparecen con cifras todavía bastante por debajo de las proyecciones iniciales de la reforma. Antes de revisar dichas estadísticas, conviene detenerse brevemente para determinar qué porcentaje de las suspensiones condicionales efectivamente incorpora algún elemento de reparación. No existe una estadística general sobre la materia; sin embargo, un estudio realizado en la ciudad de Antofagasta, en el que se examinó la totalidad de casos en que se había aceptado

una de estas medidas dentro de los 10 primeros meses de funcionamiento de la reforma (279 casos), arrojó como resultado que en 22,31% de los mismos se había establecido como una de las condiciones de la suspensión el pago de una indemnización¹¹⁴. Si esta situación es proyectable a otras ciudades en donde funciona la reforma, esto significa que una de cada cuatro suspensiones incorpora algún tipo de reparación de la víctima como una condición. En otras palabras, si el sistema es capaz de satisfacer las proyecciones establecidas respecto al porcentaje de casos que concluiría por vía del uso de la suspensión condicional, eso significaría que solo por este concepto cerca de un 1,2% del total de ingresos debiera concluir con una forma de reparación a favor de la víctima.

El cuadro N° 32 presenta una comparación entre los acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales aceptados en el funcionamiento del nuevo sistema al 30 de septiembre de 2002, con las proyecciones para el tercer trimestre de funcionamiento del nuevo sistema.

CUADRO N° 32¹¹⁵

	Proyecciones tercer semestre	Resultados al 30/9/2002
Acuerdos Reparatorios	1,7 %	0,63 %
Suspensiones Condicionales	5,0 %	0,94 %

Según se puede observar, ambas instituciones representarían un no despreciable 1,6% del total de casos ingresados al sistema, aun cuando todavía muy por debajo respecto al 6,7% establecido en las proyecciones iniciales. Así, los acuerdos reparatorios se encontrarían un 1% por debajo de las proyecciones, en tanto que las suspensiones condicionales estarían un 4 % por debajo de las mismas¹¹⁶.

El bajo uso de estas instituciones respecto a sus posibilidades de operación es percibido por los actores del sistema, como también el hecho que podrían ser más recurrentes. Así, un fiscal señaló en su entrevista: “*Están operando pero no en la medida en que yo creo que eso es posible*”.

Algunas causas que explicarían esta situación fueron mencionadas por los entrevistados. La primera de ellas se vincularía a los problemas de información y comunicación entre fiscales y víctimas. En palabras de una jueza:

¹¹⁴ Véase CLAUDIA NEGRÓN, Estudio Empírico sobre las Salidas Alternativas al Procedimiento en la Ciudad de Antofagasta, 41 (2003) (Trabajo de Seminario II presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, enero de 2003).

¹¹⁵ Fuente: Fundación Paz Ciudadana, Resultados Simulación Reforma Procesal Penal, versión 1998, y Ministerio Público, Estadísticas del Tercer Trimestre 2002. Cabe señalar que el porcentaje de casos terminados con salidas alternativas no se obtiene directamente de las cifras del Ministerio Público, sino que de un cálculo que se realiza sobre la base de establecer una aproximación dentro del universo de términos que las estadísticas del Ministerio Público sí contienen. En efecto, a la fecha, el 0,8 % y 1,2% del total de términos se explicaban por el uso de acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales dentro de un universo de 80% de delitos terminados.

¹¹⁶ Al 15 de diciembre las cifras presentaban una leve mejoría, pero aún se mantenían dentro de los mismos rangos. Así, un 2,3 del total de términos lo había sido por una suspensión condicional del procedimiento y un 1,1 por acuerdos reparatorios.

Aquí hay una cosa: la falta de relación del fiscal con la víctima, yo creo que si ellos tuvieran mucha más comunicación lograrían más acuerdos reparatorios y más suspensiones condicionales con una reparación. El problema es que esa falta de comunicación a lo mejor hace que estos sean menos.

De acuerdo con esta opinión, una razón de fondo de la falta de mayores acuerdos y suspensiones estaría en el hecho que el Ministerio Público no ha asumido un rol proactivo en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esta opinión es ratificada por otro juez entrevistado, quien al referirse al uso de estos mecanismos señaló:

Muy poco en general, hubo un tiempo que percibíamos que, en general, el Ministerio Público no le daba mucha información a la víctima respecto de la posibilidad de llegar a acuerdo reparatorio, pero fue en la época en que el Ministerio Público quería dejar muy en claro que ellos no eran los representantes de la víctima sino que en el fondo solo tenía la obligación de entregar la información pero nada más que eso.

A la luz de estas opiniones, uno de los problemas existentes sería la debilidad con que los fiscales han asumido la misión de promover el uso de estos mecanismos y la obtención de reparación por parte de la víctima. Esta misma preocupación fue la que dio origen a la reforma del 30 de enero de 2002 que ya se mencionó. La idea de la modificación del artículo 6° del Código fue, entre otras, establecer expresamente la obligación de los fiscales de asumir un rol más activo para la obtención de reparaciones a favor de las víctimas¹¹⁷. Un fiscal incorpora este elemento en su explicación acerca del bajo número de acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales al señalar:

Bueno, por un lado uno no tiene todo el tiempo necesario para estar acercando a las partes a un arreglo económico, en principio incluso el fiscal ni siquiera debería meterse mucho en el tema de la posible reparación del acuerdo, pero se cambió esa instrucción en el sentido que uno podría también promover.

Esta opinión resulta interesante ya que daría cuenta de dos cuestiones distintas. Por una parte, la opinión del fiscal refleja que antes de la reforma el compromiso de los fiscales con la obtención de reparaciones a favor de la víctima no era muy intenso. Por otra parte, da cuenta que los fiscales perciben que ocuparse de la reparación de la víctima representa una sobrecarga de trabajo que no estarían en condiciones de asumir. En ambos casos habría claramente un problema de falta de penetración del derecho a la reparación como una cuestión relevante a buscar en el proceso por parte de los fiscales.

En todo caso, la opinión del fiscal transcrita precedentemente no es unánime. Esto se refleja en la diversidad de opiniones recogidas a propósito del efecto que habría tenido la reforma de enero de 2002. En algunas fiscalías se sostiene que ella no hizo nada más que reforzar una práctica que ya se llevaba en la respectiva ciudad. Así, se afirma que en tales lugares los fiscales ya tenían un rol activo en materia de acuerdos reparatorios, no habiendo producido el cambio legal ningún cambio de conductas. En otros lados, en cambio, dicha reforma

¹¹⁷ Véase Mensaje 108-345, del 31 de octubre 2002.

permitió poner mayor atención al tema de parte de los fiscales ya que la actividad de promoción de reparación a favor de la víctima no constituía una prioridad de su acción.

Junto con estas razones, fue posible detectar otra causa que explicaría el bajo uso de estas instituciones, particularmente los acuerdos reparatorios. En diversas entrevistas varios fiscales manifestaron resistencia de utilizar acuerdos reparatorios en casos en los que la reparación no era previa o coetánea al momento de presentar el acuerdo ante el juez. La razón de esto es que esta institución no contempla un mecanismo fuerte para garantizar el cumplimiento de la obligación de reparación adquirida por el imputado con posterioridad a la aprobación del acuerdo. En efecto, en aquellos casos en los que la reparación de la víctima es convenida a futuro, una vez aprobado el acuerdo por parte del juez, este extingue la posibilidad de seguir adelante con la persecución penal. Así, si el imputado no cumple posteriormente con el acuerdo, la única posibilidad de exigir su cumplimiento será por medio de la interposición de una demanda civil, la que constituye un mecanismo débil comparado con la posibilidad de reiniciar la persecución penal en contra del imputado. En ese sentido, muchos fiscales indicaron preferir la suspensión condicional del procedimiento, ya que ella les daba la posibilidad de reiniciar la persecución penal en caso de incumplimiento de las condiciones. Así, por ejemplo, lo describe un fiscal:

El acuerdo reparatorio me gusta que sea ahí mismo, o sea, nada eso que le pago en un mes más, porque o si no suspendemos, vamos a hacer una suspensión condicional o suspendemos la audiencia, pero tiene que ser acuerdo ahí mismo porque la verdad es que la acción que queda, que es cumplimiento incidental en el juzgado de garantía, no, la experiencia no ha sido efectiva.

Si esto es así, la suspensión condicional estaría absorbiendo un porcentaje de casos que originalmente estaban previstos como acuerdos reparatorios. Con todo, hemos señalado también que las suspensiones estarían muy por debajo del porcentaje proyectado. En consecuencia, sigue habiendo un problema en el funcionamiento del sistema que esta razón no es capaz de explicar con claridad.

Finalmente, una tercera causa que justificaría un uso limitado de los mecanismos en estudio se vincularía a las labores realizadas en la materia por las unidades regionales. Así, algunos fiscales identifican que no habría un aprovechamiento de las capacidades instaladas en las mismas que podría significar un aumento en el uso de estos mecanismos. Un fiscal señaló en su entrevista: “*Es que no la hemos sabido aprovechar para ese tipo de cosas, nos falta buscarle la mejor utilización*”. Para otros fiscales no sería un problema de falta de utilización sino que de dificultad de acceso, especialmente cuando no existe coincidencia entre la ciudad en donde funciona la unidad regional y la ciudad de la fiscalía local respectiva.

En todo caso, los antecedentes empíricos disponibles acerca del trabajo de las unidades regionales tienden a confirmar una baja incidencia de las mismas en materia de acuerdos reparatorios y, particularmente, de suspensiones condicionales. De acuerdo a la información contenida en el cuadro N° 23, la tercera razón de derivación a las unidades regionales es por motivos de acuerdos reparatorios, la que representa un 9,5 % del total de las derivaciones. A su vez, la cuarta y última razón de derivación de víctimas a las unidades regionales es para apoyar las suspensiones condicionales del procedimiento, la que representa solo un 1,1% del total de las derivaciones. Es decir, solo 10,6% del total de víctimas atendidas

por las unidades regionales lo son con el objetivo de prestar algún tipo de apoyo para el uso de las instituciones en estudio. Cuando reciben ayuda, las labores principales de las unidades regionales en la materia son las de entrega de información específica acerca del significado y efectos de los acuerdos reparatorios y la realización de gestiones específicas para favorecer los acuerdos entre imputados y víctimas¹¹⁸.

Si bien las razones entregadas por los distintos entrevistados acerca de la baja utilización de las salidas alternativas permiten explicar en parte dicha situación, no nos parece que sean explicaciones que aborden el fondo del problema. Nuestra percepción es que la explicación de fondo se vincula más bien a una falta de penetración de la idea de la reparación como un objetivo central del nuevo sistema en los fiscales. La política inicial del Ministerio Público de distanciarse de la idea de “ser abogados de la víctima” tuvo un impacto importante en la actitud de los fiscales en materia de promoción del interés de las víctimas de obtener alguna reparación en el proceso. Lo mismo puede decirse de una cierta tensión existente entre la búsqueda de un acuerdo patrimonial como forma de poner término al proceso y una solución tradicional punitiva. Para muchos fiscales la reparación no constituye una solución que satisfaga, por así decirlo, “el rol de punición” que cumplen los fiscales en la sociedad y ello ha limitado que asuman un rol activo en promover este tipo de acuerdos o mayor cantidad de suspensiones condicionales del procedimiento. Estos dos aspectos, sumados a problemas concretos de operatividad y diseño del sistema descritos por los entrevistados, han impactado negativamente en cuanto al porcentaje de casos que ha terminado por vía de una salida alternativa y limita la posibilidad de hacer una evaluación equivalente a la de otros derechos examinados en materia de impacto de la reforma.

Nos parece que es posible señalar que la reforma ha significado un avance en la idea de consagrar de mejor manera el derecho de las víctimas a ser reparadas, pero se encuentra lejos todavía de satisfacer de manera amplia dicho derecho.

El contexto descrito podría dar pie para sostener una opinión pesimista acerca del uso de la reparación en el nuevo sistema. Con todo, durante la investigación se pudo detectar una tendencia creciente de mayor aceptación y uso de estas medidas que permite proyectar mejoras respecto a su utilización en el futuro. Esta tendencia se refleja en dos indicadores. Por una parte, si se analizan las estadísticas del sistema, es posible notar un aumento muy relevante en el uso de estos mecanismos. Por otra parte, fue posible percibir un creciente cambio de actitud de los fiscales ya que poco a poco se muestran más dispuestos a darle mayor relevancia y peso a la voluntad de la víctima para tomar decisiones acerca de los caminos a seguir en los procesos que ellos tienen a cargo.

Respecto al primer punto, el cuadro N° 33 contiene información sobre el uso de la suspensión condicional del procedimiento en cuatro momentos distintos de funcionamiento del

¹¹⁸ El estudio de la División Nacional contiene información acerca de la percepción de las víctimas que fueron derivadas para efectos de acuerdos reparatorios (13). La evaluación promedio del nivel de satisfacción con la labor realizada por las unidades regionales fue de una nota de 5.6. Véase Percepción y Satisfacción de los Usuarios de las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos, 2002.

Esta nota, aun cuando positiva en términos generales, nuevamente es inferior a los promedios de satisfacción en materia de atención integral. Pareciera que se trata de un área donde se podría avanzar mucho más en la prestación de servicios por parte de las unidades regionales para equiparar la calidad del mismo en relación a otras áreas de su actividad diaria. Ello particularmente considerando que el flujo de víctimas es muy menor y podría perfectamente gastarse más tiempo en su atención.

sistema. El cuadro contiene el porcentaje de términos por vía del uso de la suspensión condicional dentro del universo de términos del sistema.

CUADRO N° 33¹¹⁹

	% 30/9/2001	% 16/12/2001	% 16/3/2002	% 30/9/2002
Suspensión Condicional	0,6	0,75	0,86	1,2

Como se ve, el uso de la suspensión condicional ha ido aumentando dentro de la composición total de términos del sistema. Si a ello se le suma que el porcentaje de casos terminados en el sistema también ha crecido de manera significativa en el mismo período, se puede afirmar la existencia de una tendencia a un mayor uso de la institución. Una conclusión similar arroja el estudio de la evaluación experimentada por los acuerdos reparatorios. El cuadro N° 34 contiene el resumen de dicha información.

CUADRO N° 34¹²⁰

	% 30/9/2001	% 16/12/2001	% 16/3/2002	% 30/9/2002
Acuerdos Reparatorios	0,3	0,58	0,66	0,8

Las cifras relativas a los acuerdos ratifica lo señalado a propósito de las suspensiones condicionales, es decir, existe un aumento significativo en su uso en la medida que transcurre más tiempo de funcionamiento de la reforma.

Otra forma de ver esta misma tendencia es revisar la cantidad de casos en que estas salidas alternativas fueron utilizadas por el sistema durante el primer año de funcionamiento y el segundo. Ello permite establecer la variación porcentual en su utilización entre un año y otro. El cuadro N° 35 contiene esta información tratándose de la IV y IX Región en donde es posible realizar este ejercicio comparativo por años.

De acuerdo a esta información, es posible notar que la salida alternativa que ha tenido mayor crecimiento absoluto en las regiones de la primera etapa de implementación de la reforma es la suspensión condicional del procedimiento, la que supera en ambas regiones una tasa de 400% de crecimiento. Los acuerdos reparatorios también han experimentado un crecimiento importante, aun cuando mucho menor que las suspensiones, con tasas cercanas al 80% de crecimiento en ambas regiones.

¹¹⁹ Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Ministerio Público.

¹²⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Ministerio Público.

CUADRO N° 35¹²¹

	N° año 1	N° año 2	% variación año 2/año 1
IV Región			
Suspensión condicional	98	618	530,6
Acuerdo reparatorio	108	191	76,9
IX Región			
Suspensión condicional	264	1.357	414
Acuerdo reparatorio	344	626	82

Las estadísticas del sistema indican que los porcentajes de casos concluidos por salidas alternativas se encuentran en crecimiento y todavía no se han estabilizado, lo que impide hacer un juicio definitivo sobre la materia. Con todo, el crecimiento ha sido mucho más lento que lo proyectado, lo que da cuenta de los problemas del sistema para cumplir con las proyecciones que ya han sido descritos.

Un segundo indicador positivo encontrado durante el desarrollo de la investigación se refiere a un creciente cambio de actitud de los fiscales respecto al peso que deben darle a la voluntad de la víctima para decidir el futuro del caso. Varios fiscales señalaron que la voluntad de la víctima era decisiva para ello. Así lo manifiesta un fiscal al señalar que la decisión de la víctima influye “*De todas maneras*” en el curso que le da al caso y otro que señala que “*Es absolutamente indispensable*”. Con un poco más de detalle, otro fiscal explica: “*Bueno, la voluntad de la víctima siempre incide en las soluciones, o sea, cuesta tomar una decisión sin que la víctima esté de acuerdo, o sea, si la víctima expresa un desacuerdo, ahí es más difícil, tratamos de no hacerlo*”.

Otro fiscal, refiriéndose en específico al tema de los acuerdos reparatorios, señala: “*Siempre con la voluntad de la víctima ante todas las cosas se trata de llegar a acuerdo, pero para eso cada fiscal genera sus propias formas de trabajo*”.

Estas opiniones dan cuenta que se estaría experimentando un cambio en la actitud de los fiscales respecto a su rol en la satisfacción del derecho de las víctimas a obtener reparación en el nuevo proceso penal. En ese sentido, la modificación del artículo 6° del nuevo Código, del mes de enero de 2002, seguramente ha cumplido una función positiva en reforzar una actitud que en los hechos había comenzado a generarse en los propios fiscales.

Estos dos indicadores permiten proyectar que en un futuro cercano existirá un mayor uso de los mecanismos de reparación establecidos en el nuevo sistema. Con todo, no nos permiten determinar si su utilización alcanzará los niveles proyectados en el uso de las mismas.

¹²¹ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico Anual 2002.

Según se puede concluir del análisis realizado, el derecho de la víctima a obtener reparación en el proceso penal ha encontrado mayores obstáculos para su satisfacción que los otros derechos revisados en este capítulo. Esta situación no es casual ya que existe una diferencia cualitativa importante en la lógica que impone al sistema al garantizar adecuadamente este derecho respecto a los derechos a ser tratado con dignidad y a obtener protección y asistencia.

En efecto, el derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y a obtener protección y asistencia impone una lógica de trabajo a las agencias del sistema, especialmente al Ministerio Público, que resulta muy funcional con el cumplimiento de sus labores en el día a día. El que la víctima sea tratada correctamente y se sienta protegida son aspectos claves para que los fiscales aseguren su participación activa en los procesos, lo que normalmente resulta indispensable para ganar sus casos. En cambio, la reparación aparece como un objetivo contradictorio en muchos casos con el objetivo de persecución penal punitivo. Esta tensión era percibida por un juez que, al referirse en términos generales a la situación de las víctimas y su relación con los fiscales, señaló: *“Las víctimas están bien hasta el momento que están bailando al mismo ritmo del fiscal. Ahí los fiscales son amigos de las víctimas. Cuando entran en tensión con los intereses de la víctima, esta queda bastante disminuida”*.

Una jueza, refiriéndose al problema específico del bajo número de acuerdos reparatorios en su tribunal, señala: *“Yo creo que al Ministerio Público le falta un poco pensar en el interés de la víctima. A veces este es más importante que el interés social de la persecución penal en aquellos delitos simples”*.

Tomarse en serio el derecho a reparación supone, en buenas cuentas, que los fiscales estén dispuestos a prescindir de la persecución penal para privilegiar el interés de la víctima. Por lo mismo, asumir esta lógica ha sido mucho más difícil para los fiscales. En buena medida ello ha sido una consecuencia natural de la orientación inicial que ha tenido la institución para construir un rol nuevo en el proceso penal chileno. El Ministerio Público ha partido de cero y en los momentos iniciales ha privilegiado la construcción del rol básico de los fiscales como agentes encargados de la persecución penal. Sin embargo, en la medida que el sistema madura y que el rol básico de los fiscales se encuentra asentado en su cultura de trabajo, surge la necesidad de enfatizar otros objetivos del sistema en su lógica de trabajo. No se trata que la reparación constituya la principal respuesta del sistema para todos los casos, pero sí que se legitime como una alternativa de igual o superior calidad que la persecución penal tradicional para los casos en que ella aparece viable.

En el sentido indicado, el mensaje del Código establece en forma muy realista la dirección a donde debe apuntar el sistema en la materia.

...se propone avanzar hacia la creación de un sistema de justicia criminal que otorgue diversas posibilidades de solución a los conflictos de que conoce, abriéndose, todavía limitadamente, a la posibilidad de soluciones distintas a las tradicionales en aquellos casos en que los diversos actores del sistema –jueces, fiscales y demás partes– estén de acuerdo en su conveniencia¹²².

Sin intentar cambiar por completo la lógica del sistema, el Ministerio Público debe desarrollar políticas más específicas para la promoción de la reparación como una solución del sistema que es socialmente deseable.

¹²² Véase Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional, del 9 de junio de 1995.

Medidas Cautelares

Uno de los objetivos centrales perseguidos por la reforma en materia de garantías individuales ha sido racionalizar el uso de las medidas cautelares personales. La racionalización se pretende lograr a través de la reserva del uso de estas medidas para los casos en los cuales ellas resultan estrictamente indispensables para cumplir con necesidades concretas de cautela del procedimiento. Este objetivo se da especialmente respecto del uso de la prisión preventiva, que constituye la medida cautelar personal más intensa o que importa un nivel mayor de restricción a los derechos individuales. Al intentar racionalizar el uso de estas medidas se pretende cumplir con el principio de excepcionalidad que debe inspirar a un sistema cautelar en un proceso penal respetuoso de los derechos individuales y, particularmente, de la presunción de inocencia.

En buena medida, el objetivo de racionalización de las medidas cautelares personales surge como reacción frente al uso extensivo que el sistema inquisitivo realiza de la prisión preventiva, la que constituye la medida cautelar central de dicho sistema. En efecto, en el marco del Código de Procedimiento Penal, la prisión preventiva es una derivación automática del auto de procesamiento. Ello significa que, en principio, todo procesado sea sometido a prisión preventiva, salvo excepciones muy específicas referidas a delitos de menor gravedad. Esta situación ha llevado a estimar que la prisión preventiva en el sistema inquisitivo no solo cumple con sus fines cautelares –que supuestamente la deben justificar–, sino que también el rol de ser una sanción anticipada para los procesados.

En este contexto, sin entrar al análisis de los cambios normativos específicos, las principales modificaciones introducidas por el nuevo Código Procesal Penal en la materia se refieren a un cambio de lógica en la operativa de las instituciones, que se espera tenga un impacto en el uso de las medidas cautelares personales. Dentro de este cambio de lógica general, un primer elemento que debe ser destacado es que el hecho que un imputado sea objeto de una formalización de la investigación no representa ninguna restricción a sus derechos en la medida en que el Ministerio Público no solicite y justifique la procedencia de una medida cautelar personal específica. A lo anterior, es necesario agregar que la reforma ha significado una clara separación de funciones entre el órgano responsable de la persecución penal (encargado de evaluar la necesidad y luego solicitar las medidas cautela-

res personales) y el órgano jurisdiccional (encargado de decretarlas). Esta situación ha permitido que los jueces se encuentren en una posición institucional que garantiza de mejor manera su independencia e imparcialidad para resolver la procedencia de las medidas cautelares. Finalmente, el nuevo sistema establece un catálogo de medidas cautelares personales distintas a la prisión preventiva (reguladas en el artículo 155) con el objetivo de establecer mecanismos menos afectadores de la libertad individual que la prisión preventiva, pero igualmente idóneos para asegurar los fines del procedimiento.

A la luz de las consideraciones anteriores, el presente capítulo intentará revisar en qué medida la reforma ha producido un impacto en la práctica del sistema en términos de racionalizar el uso de la prisión preventiva y de las demás medidas cautelares personales. Junto a lo anterior, describiremos las principales prácticas desarrolladas por los distintos actores en el uso de las medidas cautelares, de forma de entregar al lector una imagen acerca del funcionamiento del sistema de cautela del nuevo proceso penal.

1. EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL NUEVO PROCESO PENAL

La opinión casi unánime de los entrevistados durante el desarrollo de la investigación converge acerca del hecho que la reforma habría producido una importante racionalización del uso de la prisión preventiva, es decir, se estaría utilizando de forma más acorde con su carácter excepcional. En todo caso, el efecto de racionalización no sería equivalente en todo tipo de casos, sino que depende de varios factores.

En primer lugar, la prisión preventiva habría prácticamente desaparecido para delitos menos graves, especialmente tratándose de imputados que no cuentan con antecedentes penales previos o con antecedentes por cuestiones menores. Se trata de personas que en el sistema antiguo habrían obtenido la libertad provisional, pero que, con probabilidad, antes de ello habrían estado períodos variables en prisión preventiva, desde algunos días hasta un par de meses. En general, se trata de un grupo de personas que en el nuevo proceso pasa directamente a un sistema de medidas cautelares personales del artículo 155, sin haber estado privados de libertad por tiempos relevantes (solo durante el período de la detención que va entre 24 horas o menos y cuatro días como máximo). Ello estaría evitando una práctica del sistema antiguo que representaba un costo muy importante en derechos individuales debido a que hacía pasar por prisión preventiva a un grupo significativo de personas sin que hubiera existido una real necesidad de tal medida. En este sentido, resulta gráfica la afirmación de un fiscal que señala:

En general yo diría que es muy consensuado el tema que se ha producido una racionalización importante de la prisión preventiva, esto significa varias cosas, significa que, en general, los casos menores de sujetos primerizos no van a prisión preventiva, tanto porque los jueces no están dispuestos a decretarlo, tanto porque en realidad los fiscales han racionalizado su uso y tampoco las van a ir a pedir, salvo casos muy excepcionales.

La no utilización de la prisión preventiva para este perfil de casos no solo obedece a que los jueces mayoritariamente no están dispuestos a concederla, sino que, como se desprende de la declaración del fiscal, también a que los fiscales han racionalizado en forma muy importante su política de solicitarla. Muchos jueces y defensores destacaron el hecho que, en

general, el Ministerio Público solicita prisión preventiva en los casos en que ello resulta más razonable de ser solicitado y no para cualquier cosa.

En este sentido, en el funcionamiento diario del sistema parece haberse consolidado el que en casos de mediana o baja gravedad (como por ejemplo hurtos o lesiones), en los que el imputado no cuenta con antecedentes penales y, además, demuestra cierto arraigo, derechamente se discute la procedencia de una medida cautelar distinta a la prisión preventiva, la cual no se considera como una auténtica opción para ese tipo de hipótesis. Un ejemplo de lo anterior es la opinión de un fiscal, quien señaló:

Yo al principio solo quería lograr medidas cautelares como la prisión preventiva. Pero después me di cuenta de que no es así, que ese no es el objetivo del nuevo sistema. Por eso hago un análisis muy objetivo y pido solo las medidas cautelares necesarias.

Otro fiscal señaló sobre el mismo tema:

Nosotros no tenemos problema con la prisión preventiva, eso es porque hemos descubierto el mecanismo para pedirla: solo la solicitamos en los casos que es necesaria ya que entendimos desde el principio cuál era el espíritu del Código en la materia.

También habría una disminución en el uso de la prisión preventiva tratándose de un grupo de casos intermedios, es decir, que podrían ser sancionados con penas privativas de libertad equivalentes o superiores a tres años pero que no constituyen infracciones leves, por ejemplo, los robo por sorpresa o lesiones graves. Sin perjuicio de una mucho mayor dispersidad de criterios que en el caso de los delitos menos graves, también habría un cambio relevante de prácticas en este tipo de delitos. Así, en estos el sistema estaría generando una mayor discusión acerca de la procedencia de la prisión preventiva, debate que se traduciría en que en un porcentaje relevante de estos casos no se decreta, cuando en el sistema antiguo ello hubiera ocurrido por el lapso de algunos meses.

En donde no parecieran haber cambios tan profundos, en el sentido de disminuir el uso de la prisión preventiva, es respecto de los delitos más graves, los que tienen penas superiores a los cinco años de privación de libertad. Para este grupo de casos pareciera que el uso de la prisión preventiva se mantiene como constante respecto a las prácticas del sistema antiguo. Buena parte de los entrevistados reconoce que tratándose de estos delitos prácticamente no existe espacio de discusión para obtener una medida cautelar distinta a la prisión preventiva. Con todo, igual se mencionan algunas situaciones en que se habría obtenido otra medida cautelar al momento de formalizarse la investigación. Así, aun cuando marginal, el nuevo sistema habría permitido restringir el uso de la prisión preventiva también en esta tercera categoría de casos. Un juez entrevistado coincide con esta opinión al señalar: “yo creo que los delitos más graves con pena superior a cinco años, si bien hay prisión preventiva por regla general, tienen más oportunidades que antes de salir con otras medidas cautelares”.

En los delitos más graves, los entrevistados reconocen un efecto de racionalización importante no en cuanto a su procedencia, sino que respecto al tiempo de su duración. En general, los actores entrevistados concuerdan en que, en los casos en donde se decreta la prisión preventiva, existe una mucho mayor preocupación de los defensores y de los jueces de garantía de solicitar y decretar plazos más estrictos para el cierre de la investigación que

en aquellos casos en donde no hay medidas cautelares personales o las hay del artículo 155. Estos plazos intentan evitar que la prisión preventiva se extienda en demasía en el tiempo, cuestión que se habría producido en la práctica. De esta forma, en aquellos tipos de delito en donde no se habría avanzado tanto en la disminución del uso de la prisión preventiva, sí se habría producido una racionalización en cuanto a la proporcionalidad de la misma¹²³.

Si las percepciones de los actores recogidas en las entrevistas son correctas, estas debieran reflejarse en cambios importantes en la composición de las cifras sobre la materia respecto al sistema antiguo. Para ello, revisaremos las cifras disponibles de la Defensoría Penal Pública, el Ministerio Público y Gendarmería de Chile.

En primer lugar, revisaremos las cifras que dispone la Defensoría Penal Pública. El siguiente cuadro nos muestra la cantidad de imputados atendidos por la defensoría y los porcentajes de los mismos que se encontraría en prisión preventiva en seis meses distintos.

CUADRO N° 36¹²⁴

Fecha	N° imputados en trámite	%	N° imputados en prisión preventiva	%
30/8/2002	9.155	100	1.214	13,26
30/9/2002	8.229	100	999	12,13
31/10 2002	8.600	100	1.413	16,43
11/11/2002	8.629	100	1.197	13,87
21/1/2003	9.296	100	1.469	15,80

Las cifras de la Defensoría Penal Pública tenderían a confirmar el hecho que el nuevo sistema estaría significando una racionalización del uso de la prisión preventiva. En efecto, se puede apreciar como constante, en diversos momentos del segundo semestre del 2002 y enero de 2003, que en promedio cerca de un 14 % del total de imputados, con casos vigentes y que son atendidos por la Defensoría, se encontrarían en prisión preventiva. No hay cifras detalladas del sistema antiguo que nos permitan realizar una comparación específica. Con todo, de acuerdo a una información aparecida en la prensa el año 1998, en todo el país un 32% de los procesados se encontraba en prisión preventiva a la fecha¹²⁵. Tomando esta cifra como referencia base, se podría concluir que la reforma ha tenido como efecto que solo la mitad de la gente que solía estar en prisión preventiva en el sistema antiguo, lo está ahora en el nuevo.

El análisis de las cifras del Ministerio Público también puede resultar útil para determinar el efectivo impacto de la racionalización que estamos analizando. Una fórmula para apre-

¹²³ Estas conclusiones son compartidas por un estudio interno realizado por el Ministerio Público entre los meses de enero y marzo de 2002, en el cual se entrevistaron a 20 fiscales y 10 asistentes de fiscales en las cinco regiones que cubre el presente trabajo. El informe final de dicha investigación concluye en el punto en análisis: "Un 100% señaló que las medidas cautelares en general y la prisión preventiva en particular, acortan los plazos de investigación...". Véase Evaluación del Trabajo de los Fiscales Adjuntos del Ministerio Público, en Boletín del Ministerio Público N° 11, 2002.

¹²⁴ Fuente: Estadísticas de la Defensoría Penal Pública.

¹²⁵ Véase Dos de Cada Tres Procesados Están Libres, La Tercera, 29 de julio de 1998.

ciar esto es viendo la cantidad de casos en la que los fiscales solicitan y obtienen prisión preventiva y compararla con el número total de imputados con formalización de la investigación. El cuadro que sigue presenta esta información por regiones, al 15 de diciembre de 2002. Lamentablemente, la información del Ministerio Público no incluye el número de imputados en prisión preventiva en la II y la VII región.

CUADRO N° 37¹²⁶

N° Región	N° imputados formalizados	%	N° solicitudes prisión preventiva	% respecto a imputados	N° imputados prisión preventiva	% respecto a imputados
IV	2.748	100	858	31,22	704	25,61
IX	5.171	100	1.531	29,60	1.373	26,55
II	2.606	100	409	15,69	s/i	
III	1.309	100	533	40,71	414	31,62
VII	3.598	100	765	21,26	s/i	

El cuadro anterior resulta ilustrativo de tres temas. En primer lugar, da cuenta de la práctica de los fiscales respecto a las solicitudes de prisión preventiva. De acuerdo a las cifras, pareciera claramente que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea 1/3 del total de casos en los que tienen un imputado al que se la ha comunicado formalmente el ser objeto de una persecución criminal. Aquí hay que detenerse un poco para explicar mejor los alcances de este dato. El universo de casos que contiene la primera columna se refiere a investigaciones que tienen un imputado claramente identificado y en el que existe la expectativa que el sistema los lleve a juicio. El que sobre ese universo solo en 1/3 de los casos se discuta la procedencia de la prisión preventiva parece demostrar una actitud de los fiscales de utilizar en términos limitados la prisión preventiva. No se trata del universo total de casos, sino que los casos en que precisamente los fiscales están en condiciones de llevar adelante una persecución penal en contra de un individuo en concreto con expectativas de éxito.

Una segunda cuestión de interés que surge del cuadro como dato relevante se refiere al porcentaje de imputados en prisión preventiva respecto del total de imputados que se encuentran con su caso formalizado. Salvo el caso de la III Región que presenta un porcentaje muy superior al resto, las cifras dan cuenta que alrededor de un 25% de los imputados formalizados estarían en prisión preventiva, lo que puesto en el contexto de casos que forman parte de este universo, arroja una cifra baja que ratifica la impresión de que efectivamente la reforma estaría teniendo un efecto racionalizador en el uso de esta medida cautelar. Es decir, en términos del lenguaje del sistema antiguo, menos de un 25% de los procesados sería objeto de prisión preventiva, cifra inferior en varios puntos a la mencionada del año 1998.

¹²⁶ Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio Público, Boletín Estadístico Anual 2002 (2003).

Una tercera cuestión de interés que debe mencionarse es el alto porcentaje de éxito que tiene el Ministerio Público en la obtención de la prisión preventiva cuando esta es solicitada. En efecto, en las tres regiones en las que existe información completa, entre un 77% y 89% de los casos en los que se ha solicitado la prisión preventiva esta ha sido concedida. Esto podría reafirmar el punto que hemos sostenido acerca que el Ministerio Público estaría realizando una selección importante de los casos en los que solicita esta medida cautelar.

Otra forma de revisar la corrección de las percepciones de los actores en la materia es analizando el efectivo impacto que tendría la racionalización de la prisión preventiva en los flujos penitenciarios. Al respecto, las cifras de Gendarmería de Chile dan cuenta de un descenso en los volúmenes de imputados presos en prisión preventiva en las cinco regiones que componen las primeras dos etapas de implementación del sistema, ratificándose de esta forma la percepción del impacto del sistema en materia de flujo penitenciario.

El siguiente cuadro muestra los resultados promedio anual de existencia de los procesados/imputados en recintos penitenciarios de la IV y IX Región en los años 2000 y 2001, es decir, antes de la entrada en vigencia de la reforma y luego al año de vigencia de la reforma. Cabe señalar que los números de Gendarmería incluyen procesados del antiguo sistema e imputados del nuevo, sin que exista una separación clara entre ellos.

CUADRO N° 38¹²⁷

Región	Procesados/Imputados
IV Región 2000	310
IV Región 2001	239
Variación %	- 23
IX Región 2000	484
IX Región 2001	302
Variación %	- 38

Para mayor claridad es necesario explicar que la existencia mensual corresponde a la cantidad de imputados/procesados existentes el último día de cada mes en las regiones en estudio. Las cifras que contiene el cuadro se refieren al promedio anual de dicha existencia. De acuerdo al mismo, se puede apreciar que existe una disminución significativa de los volúmenes de procesados/imputados en ambas regiones durante el primer año de funcionamiento de la reforma procesal penal. Las cifras indican que las personas privadas de libertad como consecuencia del uso de la prisión preventiva habrían disminuido en un 23% y 38% en la IV y IX Región, respectivamente, al finalizar el primer año de funcionamiento de la reforma procesal penal en dichas regiones. Es decir, entre 1 de 4 ó 1 de 3 imputados menos habrían estado presos como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema en la IV y IX Región al finalizar el primer año de la reforma.

¹²⁷ Fuente: Gendarmería de Chile.

Una situación similar puede observarse en las regiones de la segunda etapa de la reforma. El siguiente cuadro contiene el promedio de existencia en las regiones II, III y VII, comparándose un período de siete meses entre el antiguo sistema (noviembre de 2000 a mayo de 2001) y el nuevo (noviembre 2001 a mayo de 2002).

CUADRO N° 39¹²⁸

Región/Período	Procesados/Imputados
II Región	
Nov.-Mayo 2000/01	384
Nov.-Mayo 2001/02	370
Variación %	-3
III Región	
Nov.-Mayo 2000/01	199
Nov.-Mayo 2001/02	162
Variación %	-18
VII Región	
Nov.-Mayo 2000/01	566
Nov.-Mayo 2001/02	439
Variación %	-22

La baja de existencia de procesados/imputados en estas regiones resulta en promedio un tanto menor que en la IV y IX Región. Así, en la II Región llega solo a un 3%, pero en la III es de 18% y en la VII de 22%. Una de las razones que puede explicar el menor porcentaje en la disminución de las personas en prisión preventiva en estas regiones es que solo mide los primeros siete meses de funcionamiento de la reforma en ellas, y esto hace que los procesados del sistema antiguo en prisión preventiva representen, con alto grado de probabilidad, la mayoría del total. En todo caso, más allá de esta explicación, las cifras son consistentes en mostrar una disminución importante de los presos en prisión preventiva, al menos en dos de las tres regiones.

A la luz de los antecedentes empíricos revisados (Defensoría, Ministerio Público y Gendarmería), parece posible concluir que la reforma efectivamente está produciendo un efecto de racionalización en el uso de la prisión preventiva tal como lo describen también los distintos actores del sistema y como se proyectaba en la etapa de diseño del nuevo sistema. En efecto, es posible observar que un porcentaje acotado del total de imputados que atiende la defensa se encuentran en prisión preventiva, que los fiscales solicitan también en un porcentaje relativamente bajo la prisión preventiva respecto del total de imputados que se

¹²⁸ Fuente: Gendarmería de Chile.

encuentran persiguiendo y, finalmente, que las cifras de personas presas por esta medida ha disminuido en las cinco regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma.

Con todo, no parece todavía posible afirmar que estos avances representen una tendencia asentada en forma definitiva en el funcionamiento del sistema. Así, durante la investigación fueron detectadas algunas prácticas que en el mediano plazo podrían afectar estos resultados si es que no se consideran, corrigen y trabajan en el futuro próximo. Es decir, los avances que esta investigación ha demostrado no constituyen éxitos asegurados, en la medida en que el sistema no sea capaz de corregir los problemas que se comienzan a detectar y que podrían significar un retroceso en el futuro cercano.

Tres temas son los que pudimos identificar en el desarrollo de esta investigación que ponen en riesgo esta tendencia.

El primer tema se vincula a la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto a la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Como señalamos, existe una opinión consensuada en los entrevistados, que tratándose de delitos con penas superiores a los cinco años de privación de libertad, la solicitud de prisión preventiva, en casi el 100% de los casos, era concedida, sin existir un verdadero debate acerca de su necesidad. Ello da cuenta que todavía no hay un cambio cultural profundo en fiscales y jueces al momento de solicitar y analizar la prisión preventiva. Un fiscal señaló, frente a la pregunta de la práctica en materia de prisión preventiva, lo siguiente:

Creo que se ha mecanizado. Creo que hay consenso que en robo en lugar habitado y homicidio procede la prisión preventiva, con muy contadas excepciones, en las violaciones también. Hay delitos en los que el juez, el fiscal y el defensor saben que se va a pedir prisión preventiva y que lo más probable es que se decrete. Esto también ocurre con el tráfico de drogas.

Una jueza también reconoce este mismo hecho realizando un análisis general de las prácticas desarrolladas por los jueces en la materia: “*Creo que la prisión preventiva corre si el delito tiene 5 años y un día para arriba, o sea, esa es la regla, si tiene 5 y 1 para arriba, presumimos que hay peligro de fuga*”.

La protección adecuada del derecho a ser tratado como inocente debiera suponer que en todos los casos los jueces hagan un análisis intenso del cumplimiento de los requisitos y de la necesidad concreta de la prisión preventiva, lo que pareciera no producirse en estas situaciones. Este diagnóstico negativo se ve reforzado ya que, durante la investigación, como veremos a continuación, se detectó un uso bastante difuso de la causal “Peligro para la Seguridad de la Sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar su necesidad y para cumplir con fines distintos a los legítimos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. El peligro es que esta lógica pueda luego traspasarse a todo tipo de casos, volviendo así a las prácticas del antiguo sistema. Es decir, transformar a la prisión preventiva en una respuesta automática frente a la persecución penal de los delitos.

Una segunda área problemática se refiere al rol que cumplirían las Cortes de Apelaciones en la materia. Así, varios entrevistados mencionan que las decisiones de las Cortes de

Apelaciones en casos de apelación de la prisión preventiva estarían introduciendo algunas distorsiones a esta lógica de racionalización del sistema. En efecto, se sostiene que las Cortes en muchos casos estarían funcionando y fallando estas apelaciones con criterios muy apegados a la lógica del sistema inquisitivo. De esta forma, en casos en los que de acuerdo a los principios y normas del nuevo sistema no se ha dado lugar a una solicitud de prisión preventiva por parte de un juez de garantía, las Cortes revocarían esas resoluciones sobre la base de consideraciones o razonamientos cercanos a la lógica del Código anterior. En este sentido se puede ver la siguiente declaración entregada por un fiscal: “*La Corte acá tiene el criterio del sistema antiguo, ya que la Corte está interactuando con el sistema antiguo, y ahí se revocaron varias decisiones respecto a la prisión preventiva...*”.

Un defensor señala sobre lo mismo:

...uno puede hacer un planteamiento técnico impecable, transparente, claro, uno tiene la idea de que en muchos casos los convences jurídicamente, pero que al momento de tomar la decisión priman otros factores, o sea, especialmente en la Corte, cuando tú vas y alegas una prisión preventiva...

El problema de esta situación es que las Cortes de Apelaciones estarían mandado un mensaje a los jueces de garantía que contradice los objetivos de la reforma en la materia y que podrían neutralizar los cambios que se han avanzado en ellos respecto al uso de estas medidas cautelares. Si las Cortes no comienzan a aplicar criterios orientados en la nueva lógica, será difícil pensar que los jueces que se encuentran bajo su autoridad encuentren respaldo de sus decisiones en los tribunales superiores. En un escenario de un Poder Judicial bastante verticalizado como el chileno, no sería extraño constatar retrocesos en los criterios judiciales de los jueces de garantía para evitar conflictos con sus superiores jerárquicos.

Un tercer problema detectado se produce en situaciones en las que existe presión pública a través de los medios de comunicación en casos específicos para que los imputados estén presos o, incluso a nivel más general, en momentos en los que existen demandas genéricas de mayor protección de la seguridad ciudadana. En este contexto, en una opinión muy repetida de los defensores en distintas regiones, en situaciones de este tipo el criterio de fiscales y jueces de garantía para solicitar o decretar prisiones preventivas se endurece, mostrando mucho mayor disposición a concederla sin mayores debates acerca de su efectiva necesidad. Los defensores estiman que en ese tipo de contexto los jueces son muy sensibles y, consiguientemente, para ellos resulta casi imposible tener una posibilidad real de obtener una medida cautelar distinta a la prisión preventiva. En este sentido, una jueza reconoció en su entrevista: “*...igual seguimos bastante influidos por las presiones de la ciudadanía en términos de seguridad ciudadana*”. Otro juez, al explicar los criterios que utiliza para decretar la prisión preventiva, explicaba: “*... si el hecho ha causado alarma pública yo decreto la prisión preventiva y posteriormente se revisa con más calma, o sea, sin presiones externas...*”.

El comportamiento de jueces y fiscales en contextos de presión pública daría cuenta que ellos no están dispuestos a llevar adelante una política de racionalización del uso de las medidas cautelares a todo evento, permitiendo que estas se utilicen fuera de los supuestos legítimos de acuerdo a los estándares del derecho internacional. También aquí se abre un espacio en el cual pueden producirse retrocesos en los avances constatados a la fecha. La reforma ha creado un sistema en el que existe un nivel de transparencia importante acerca de sus deci-

siones y, por tanto, una mucho mayor presencia de la opinión pública (medios de comunicación) en el seguimiento de los casos concretos. De esta forma, en la medida en que fiscales y jueces no funcionen con niveles de independencia respecto a la opinión pública, ello podría afectar severamente los resultados que hasta ahora ha presentado el sistema.

2. CRITERIOS PARA DECRETAR PRISIÓN PREVENTIVA

De acuerdo a la información recopilada en nuestras entrevistas, pareciera que las exigencias del artículo 140 letras a) y b), que establecen el denominado supuesto material de la prisión preventiva, no han constituido una fuente importante de problemas en los debates sobre la procedencia o improcedencia de la prisión preventiva. En este sentido, la opinión consensuada entre jueces, fiscales y defensores indica que los casos en los que eventualmente existe una discusión relevante de supuesto material son porcentualmente muy bajos. En el resto, normalmente el Ministerio Público es capaz de satisfacer el estándar exigido por el Código.

En este contexto, las principales discusiones se refieren a la necesidad de cautela (letra c) del artículo 140). Aquí todavía es posible constatar una utilización relativamente amplia de la causal de “peligro para la sociedad”. Las causales de “peligro de obstaculización de la investigación” y de “peligro para la víctima” son utilizadas en situaciones más bien marginales en la práctica diaria del sistema.

Ahora bien, tratándose de la causal “peligro para la sociedad”, es posible constatar que ella es utilizada tanto para justificar una necesidad real de cautela del proceso (evitar el peligro de fuga) como una medida de prevención ajena al proceso (evitar peligro de reiteración). Si a ello se suma el hecho constatado que en los delitos más graves se produce un automatismo en la decisión judicial, se puede explicar el uso extendido de esta causal como justificación para el uso de la prisión preventiva.

Un tema que quisiéramos mencionar, aun cuando no se vincula tan directamente a los criterios de procedencia de la prisión preventiva, se refiere al eventual control que le corresponde realizar a los tribunales de juicio oral acerca de la mantención de la prisión preventiva u otra medida cautelar en las hipótesis en que el imputado objeto de la misma va a juicio oral. Este tema generó alguna preocupación antes del inicio de la reforma derivado de la eventual contaminación de información que podía significar que el tribunal que dicta el fallo conozca con anterioridad el caso en un debate de prisión preventiva. Con todo, nuestros entrevistados han señalado que este no ha sido un problema importante en el funcionamiento concreto del sistema. En general, se ha llegado a acuerdo entre los tribunales de juicio oral y los juzgados de garantía en términos de que estos últimos realicen una revisión de las medidas cautelares en la audiencia de preparación del juicio, lo que les permite a los jueces de los tribunales de juicio oral no estar obligados a realizar audiencias sobre la materia, en el evento que se presente una solicitud en tal sentido, sino hasta dos meses después de finalizada la audiencia de preparación. Debido a esto, en el fondo, los tribunales cuentan con un plazo de sesenta días en el que, en el evento de solicitarse una revisión de la prisión preventiva, podría resolverla de plano sin necesidad de audiencia. Lo que ocurre es que dentro de ese período normalmente el juicio oral ha sido resuelto, por lo que no se ha producido un problema hasta el momento. Por otra parte, ha sido poco común que existan discusiones sobre prisión preventiva dentro de este período.

3. UTILIZACIÓN DE OTRAS MEDIDAS CAUTELARES PERSONALES

Como se ha señalado en forma precedente, uno de los objetivos centrales al haber creado un sistema de medidas cautelares distinto a la prisión preventiva ha sido el de ofrecerle a la persecución penal la posibilidad de utilizar herramientas para asegurar los fines del procedimiento pero sin afectar en forma tan grave los derechos individuales de los imputados.

Las medidas cautelares personales del artículo 155¹²⁹ del Código son utilizadas de manera habitual y en forma extensiva según nos indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. Esta información es fácilmente verificable si se revisan las estadísticas del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública.

El cuadro siguiente da cuenta de los registros de medidas cautelares obtenidas por el Ministerio Público por regiones, al 15 de diciembre de 2002.

CUADRO N° 40

Región	N° medidas cautelares
IV	1.697
IX	4.932
II	1.507
III	2.066
VII	2.504
Total	12.706

La magnitud de estas cifras resultan concordantes con los datos disponibles por la Defensoría que indican también que a nivel nacional habría, al 21 de enero de 2003, un total 9.580 medidas cautelares vigentes del artículo 155.

A diferencia de lo que ocurre con la prisión preventiva, con estas cifras no es posible saber cuántos imputados –respecto de quienes se ha formalizado la investigación– tienen decretadas medidas cautelares personales del artículo 155 en su contra, debido a que estas normalmente son decretadas como un “paquete” para cada caso, es decir, se decreta más de una para el mismo imputado, lo que rompe la relación lineal que es posible realizar en el caso de la prisión preventiva. Las cifras de la Defensoría del 21 de enero de 2003 indican que había 9.296 imputados, con casos pendientes atendidos por su servicio y había 7.992 medidas cautelares personales del artículo 155 vigentes (a las cuáles habría que agregar

¹²⁹ El artículo 155 regula las siguientes medidas cautelares: el arresto domiciliario; la sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada; la obligación de presentarse periódicamente ante el juez u otra autoridad que este designe; el arraigo nacional, regional o local; la prohibición de asistir a ciertos recintos públicos o de visitar ciertos lugares; la prohibición de comunicarse con personas determinadas; y la prohibición de acercarse al ofendido o su familia y, en su caso, de abandonar el hogar común.

1.469 prisiones preventivas). Cuando veamos en detalle las medidas específicas decretadas, podremos establecer una relación entre esa medida específica y la cantidad de imputados.

Estas cifras dan cuenta que las medidas cautelares del artículo 155 son herramientas que se están utilizando intensamente por parte del sistema. Esto permite suponer que estas medidas estarían cumpliendo el objetivo de reemplazar a la prisión preventiva en algunos tipos de casos que, como vimos en este capítulo, no estarían siendo objeto de esa medida extrema. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento, según veremos.

En relación a las prácticas para conceder estas medidas cautelares, ya hemos señalado, resulta común que cuando se otorgan se establezca un régimen de medidas que importa la existencia de más de una. Por ejemplo, es fácil encontrar casos en que se hayan decretado medidas que resultan complementarias, tales como la del artículo 155 letra c) (obligación de ir a firmar periódicamente ante alguna autoridad), acompañada de la letra d) (arraigo nacional o territorial) y complementada con la de la letra g) del mismo artículo (prohibición de acercamiento a la víctima). En algunos párrafos más volveremos sobre el tipo de medidas para analizar las más comunes y las prácticas y problemas que existen en su utilización.

Respecto a los criterios para decretarlas, los jueces manifiestan exigir estándares equivalentes en materia de supuesto material. Así, por ejemplo, lo señala un juez de garantía al preguntársele si existía alguna diferencia para decretar prisión preventiva o estas medidas: *“No, yo mantengo el estándar en cuanto me pidan medidas cautelares de exigir las letras a) y b) (del artículo 140) (...) eso es invariable, si no está alguno de esos elementos no hay cautelares tampoco...”*.

En lo que se refiere a la necesidad de cautela, pareciera no repetirse la discusión que se produce en materia de prisión preventiva, ya que existiría una flexibilidad importante para evaluar la necesidad de estas medidas. La impresión recogida en el desarrollo de la investigación es que en estos casos, existiendo supuesto material, la necesidad de cautela no es un aspecto central del debate. En una medida importante esto es así, ya que existe una práctica muy extendida de parte de defensores y fiscales de consensuar la procedencia de algunas medidas. En esos casos los jueces tienden a no realizar un examen muy intenso del cumplimiento de los requisitos, sino derechamente decretar las medidas solicitadas por el fiscal y que cuentan con la aprobación de la defensa. Si bien es cierto esta práctica aparece como muy racional y ha permitido que las partes focalicen su trabajo en áreas efectivamente problemáticas de sus respectivos casos, ello a la vez podría dar cuenta de un problema de rol de los defensores, quienes, al evitar la prisión preventiva, estarían dispuestos a no dar un debate intenso acerca de la necesidad concreta de contar con medidas cautelares de cualquier tipo. En consecuencia, se trata de una práctica que debe ser revisada cuidadosamente.

A esta altura nos parece útil examinar con más detalle el tipo de medidas cautelares del artículo 155 que se decretan por los tribunales. Las cifras de la defensoría al 30 de septiembre de 2002 nos permiten tener una aproximación empírica al tema. Además, ellas nos permiten realizar una relación entre las medidas y el porcentaje de imputados atendidos por la Defensoría, que estarían sujetos a las mismas. El cuadro siguiente nos ilustra en ambos temas:

CUADRO N° 41

Imputados atendidos por Defensoría Penal Pública Medidas cautelares art. 155 vigentes al 21/01/2003

Tipo medida	N°	% imputados con medida
Presentarse ante juez u otra autoridad	3.773	40,58
Arraigo	1.949	20,96
Prohibición acercarse a la víctima	981	10,55
Arresto domiciliario	614	6,60
Prohibición visitar lugares	303	3,25
Sujeción a la vigilancia	198	2,12
Prohibición comunicarse	127	1,36
Prohibir de asistir a reuniones	27	0,29
Obligación de salir de morada	20	0,21
Total	7.992	

Según se puede apreciar del cuadro, dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%). Hay un segundo grupo de medidas que aparece utilizada con alguna frecuencia pero muy por debajo de las anteriores. Estas son: la prohibición de acercarse a la víctima (10,5%) y el arresto domiciliario (6,6%). Una tercera categoría se refiere a medidas utilizadas escasamente, estas son: la prohibición de visitar ciertos lugares (3,2%), la sujeción a la vigilancia de una autoridad (2,1%) y la prohibición de comunicarse con determinadas personas (1,3%). Finalmente, hay una categoría de medidas que se utilizan muy marginalmente, estas son: la prohibición de asistir a reuniones (0,2%) y la obligación de salir de la morada (0,2%).

No obstante no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivas en porcentajes muy importantes. Así, se estima que solo en un 10% y un 20% de los casos existirían problemas de cumplimiento. Los actores identifican que esos casos problemáticos normalmente se dan respecto de imputados que tienen experiencia previa con el sistema de justicia criminal. Tratándose de sujetos sin experiencia anterior, los niveles de cumplimiento se acercarían al 100% de los casos. Sobre este punto una jueza señaló:

...la gente ha entendido bien el sentido de estas medidas cautelares. Los incumplimientos son pocos, por ejemplo un analfabeto que no entiende que tiene que ir a firmar o cosas de ese tipo. Otro caso son las personas con antecedentes de delincuente, ya que no cumplen y se escapan. Pero esos casos son pocos. La gente cumple estas medidas...

Estas percepciones son ratificadas por algunos antecedentes empíricos disponibles acerca de la comparecencia de acusados a juicio oral en casos en los que se han encontrado sujetos a un régimen de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Así, de acuerdo a las cifras del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de la ciudad de Antofagasta, durante el año

2002, del total de acusados a juicio (90 en total), 27 se encontraban sujetos a alguna medida cautelar del artículo 155. De ellos 5 (un 18,5%) no comparecieron inicialmente al juicio. De estos 5, tres fueron arrestados y conducidos al juicio. En definitiva, solo dos de 27 acusados no comparecieron (un 7,4%).

Creemos que resulta ejemplar respecto de los temas que venimos describiendo analizar los mecanismos que se utilizan en distintas regiones para el cumplimiento de la medida de presentarse ante la autoridad. Esta medida consiste, en la práctica, en ir a firmar a un registro con cierta periodicidad. La tendencia general es que la fiscalías locales a cargo del caso tengan un libro para llevar un control de las firmas. Inicialmente los días de la firma se distribuían aleatoriamente en la semana, lo que causó, a poco tiempo, un atochamiento en la recepción de público por un flujo constante de imputados a las fiscalías que no estaban capacitadas para hacer frente a esa demanda de atención. Además, producían una serie de otros problemas para la atención del público general. Eso mismo ha hecho que algunas fiscalías regulen el tema estableciendo que la firma se realiza los días sábados, en los que normalmente se cuentan con un flujo menor de público. Con todo, eso ha generado el problema de tener concentrado un gran flujo de imputados que van a cumplir con su obligación, lo que hace proyectar un atochamiento al futuro que dificulte el cumplimiento y control de la medida. Otras fiscalías han adoptado la política de designar el retén, subcomisaría o comisaría de Carabineros del lugar como la autoridad responsable ante quien los imputados deben presentarse. Esta política se ha adoptado con el propósito de descomprimir el trabajo de la propia fiscalía, pero también para darle un componente más intenso al control de la medida. Finalmente, hay fiscalías que han conseguido que sean los propios tribunales de garantía las autoridades donde debe cumplirse con la obligación.

Como puede apreciarse, existen distintas soluciones en las diversas fiscalías locales para resolver el problema del control de las medidas cautelares personales. En muchos casos las soluciones han permitido manejar razonablemente el problema; en otras, en cambio, se visualiza que la solución importa un traspaso del problema a otras instituciones que en un futuro cercano pueden enfrentarse a los mismos dilemas que ha tenido la fiscalía.

Otro tema que llama la atención respecto al funcionamiento de estas medidas cautelares es la respuesta que da el sistema frente a las situaciones de incumplimiento o quebrantamiento de las mismas. Hemos visto que, en opinión de los entrevistados, existiría un porcentaje de casos en los que ellas no se cumplirían cabalmente. No obstante esto, la experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su substitución por otra más intensa son excepcionales. Lo que llama la atención es que en muchos casos los fiscales están informados de la situación de incumplimiento por la propia fiscalía, la policía o los tribunales. En este sentido, algunos fiscales explican que para ellos no tiene mucho sentido pedir la revocación de la medida en casos de delitos muy leves en los que creen no será razonable obtener prisión preventiva, ya que consideran que otra cautelar personal del artículo 155 no tendrá muchas probabilidades de ser cumplida estrictamente.

Una mención aparte requiere la medida de arresto domiciliario, ya que después de la prisión preventiva constituye la medida cautelar más restrictiva de la libertad individual. Como se pudo apreciar en el cuadro, esta representa un porcentaje nada despreciable de 6,6% de los imputados atendidos por la Defensoría Penal Pública. En la práctica se adopta

en modalidades diversas. Es decir, no necesariamente importa la privación de libertad durante las 24 horas del día. Por el contrario, los entrevistados indican que una buena porción de estos casos se trata de arrestos en horarios específicos del día, por ejemplo, de 22 horas a 6 de la mañana u otras similares. Uno de los principales problemas detectados en el control de ejecución de esta medida, al igual que la de prohibición de acercamiento de la víctima, es que este descansa sobre la base del trabajo de Carabineros. En el día a día del sistema estas medidas se controlan por medio de la asistencia de carabineros al domicilio del arrestado (o la víctima en el caso de la prohibición de acercamiento) para cerciorarse de su cumplimiento efectivo.

Una de las principales preocupaciones que comienza a detectarse en los actores respecto al uso de estas medidas cautelares personales, es la inexistencia de un sistema de control de las mismas. Muchos entrevistados concuerdan en el hecho que un obstáculo para un uso mayor de las medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento (al menos tratándose del tipo de medidas que ha reemplazado a la prisión preventiva en los casos de mediana gravedad). En la práctica del sistema, el control de cumplimiento de gran cantidad de estas medidas ha sido entregado a las policías, agregando a sus funciones una carga de trabajo que antes de la reforma no tenían. Esto ha generado una sensación por parte de organismos policiales de una sobrecarga de trabajo. Así, por ejemplo, en las entrevistas realizadas, Carabineros percibe que las labores de control de estas medidas significan un desgaste importante de su tiempo que limita el cumplimiento de otras de sus funciones preventivas o incluso vinculadas con la reforma procesal penal. Un carabinero puso este problema en los siguientes términos en la entrevista:

En esta ciudad tenemos seis vehículos. Si usted divide la superficie y la cantidad de habitantes, se va a dar cuenta que lamentablemente no da abasto, y más encima, uno de esos vehículos tiene que dedicarse en la noche a lo que son las medidas cautelares, es un listado que uno tiene que pasar casa por casa, a lo menos una vez, por si el imputado se encuentra cumpliendo la medida cautelar impuesta (...) entonces no damos abasto.

La inexistencia de un sistema de control institucionalizado de cumplimiento de las medidas alternativas a la prisión preventiva constituye un problema para el desarrollo futuro de las mismas. En la medida en que aumente el universo de imputados sujetos a estas medidas y, como consecuencia de ello, aumente el porcentaje de incumplimiento de las mismas, es posible esperar que ellas se dejen de ocupar en los casos más dudosos y se recurra a la prisión preventiva en su reemplazo. Las carencias del sistema de control deslegitima un uso intenso de estas medidas, lo que podría traducirse en un menor uso de las mismas y como consecuencia en un mayor uso de la prisión preventiva. Con todo, es necesario aclarar que la mejoría de los sistemas de controles pareciera ser una demanda que hace sentido tratándose de casos de mediana gravedad, en los que el uso del artículo 155 del nuevo Código ha representado una forma de evitar la prisión preventiva. Ello debido a que en los casos de menor gravedad pareciera que no existe la necesidad de controles tan intensos ni interés de parte del Ministerio Público de hacer efectivos los incumplimientos.

Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto que la reforma procesal penal ha tenido en materia de seguridad ciudadana. Se trata de un área en que la evaluación de la reforma resulta más difícil de realizar que en las otras ya revisadas. En primer lugar, debido a que es sumamente polémico el que un cambio al sistema de justicia criminal, de la naturaleza como la que se está analizando, tenga un efecto relevante en la materia¹³⁰. Asumiendo que un cambio de esta naturaleza sí puede tener un impacto en el área, el principal problema que surge es que los factores que intervienen en la generación de seguridad ciudadana son sumamente complejos, dentro de los cuales el funcionamiento de la justicia criminal constituye una parte de un conjunto mucho más sofisticado de factores. A lo anterior, debe sumarse el hecho que al no existir en Chile instrumentos que permitan pesar adecuadamente el rol que cada variable tiene en el tema, resulta difícil establecer en qué medida la reforma podría ser la explicación de cambios en materia de seguridad ciudadana. En consecuencia, aun en caso de encontrar cambios relevantes en esta materia con posterioridad al inicio del funcionamiento de la reforma, resulta complejo determinar si la reforma ha sido la variable relevante que explique dichos cambios.

No obstante las dificultades descritas, la importancia que ha tenido el tema de la seguridad ciudadana en el debate político y público en general –y en particular respecto de la reforma– hace inevitable que debamos detenernos en este aspecto. En efecto, se ha generado un intenso debate público acerca de la efectiva capacidad de la reforma para hacerse cargo de algunos de los problemas de seguridad ciudadana que han afectado al país en los últimos años, particularmente en materia de temor frente a la delincuencia. Así, para una porción importante de actores del sistema político y jurídico, la reforma procesal penal es un instrumento que resulta idóneo para disminuir los niveles de inseguridad ciudadana y, en cambio, para otros ella no puede ser considerada como una herramienta central para la supera-

¹³⁰ Hay que recordar que no estamos hablando de la creación de un sistema de justicia criminal en un Estado en donde no existía uno, sino que una modificación de la estructura del mismo. En consecuencia, el argumento no se refiere al efecto que un sistema de justicia criminal tiene, sino que al efecto que una forma específica de organizar el sistema de justicia criminal puede tener en materia de seguridad pública.

Indicadores y Productividad del Sistema¹⁷⁴

1. GENERALIDADES

Ha sido parte de nuestra cultura jurídica tradicional la idea de que “la justicia no se puede medir”. Como consecuencia de ello, las políticas públicas en torno al sistema judicial han solido desarrollarse con una virtual ausencia de cifras e información empírica y una equivalente falta de desarrollo de metodologías para recoger y utilizar dicha información en el diseño de políticas públicas, en la toma de decisiones, en el diseño, ejecución y evaluación de procesos de trabajo, de la organización del trabajo y, en fin, de la eficiencia y marcha general del sistema.

Más allá de la discusión filosófica acerca de si la justicia como valor puede o no ser medida o evaluada, la idea de este capítulo está mucho más acá de los límites de ese debate. La idea de este capítulo está en esa zona en que no parece aceptable que el sistema de justicia penal, lo mismo que cualquier otra institución del Estado, no deba responder por el modo en que se comporta y la forma en que utiliza los recursos, poderes y confianzas que se han depositado en él. Esto es particularmente cierto en el nuevo sistema, en que se han invertido enormes cantidades de recursos públicos, se ha incrementado ostensiblemente la cantidad y calidad de su personal, se ha provisto de específicos perfiles y análisis de cargo, atribución de facultades, distribución de responsabilidades, capacitación especializada, construcción de instalaciones, recursos materiales, metas proyectadas y objetivos definidos, todo ello en un esfuerzo de país políticamente transversal, con un intenso trabajo técnico de preparación, que en definitiva cuadruplica el presupuesto anual destinado a justicia criminal.

Resulta indispensable, en consecuencia, comenzar a elaborar indicadores que puedan cuantificar, en la medida de lo posible, el modo en que el sistema se está comportando.

¹⁷⁴ Agradecemos a todas las personas que nos aportaron las cifras que a continuación expondremos, tanto de los tribunales como de la Defensoría y del Ministerio Público. Agradecemos muy especialmente a Ángela Gonzalez y Verónica Escobar, de la Unidad de Estudios del Ministerio Público, por atender nuestras incontables solicitudes adicionales de información.

Estos indicadores podrían ser de diversa índole y medir cuestiones igualmente distintas. A nosotros nos ha parecido interesante ofrecer en este trabajo una aproximación inicial a la preocupación por la productividad del sistema en su sentido más literal: qué producto está ofreciendo el nuevo sistema de justicia penal. Para ello hemos querido centrar nuestra atención en dos indicadores básicos: las decisiones que el sistema está produciendo (cuántos de los casos que se le entregan, el sistema está siendo capaz de terminar y cómo –con qué calidad– los está terminando) y el tiempo en que está produciendo dichas decisiones.

Para esto, es necesario tener presente cuáles son las vías procesales por las cuales un caso puede terminar en el nuevo sistema. La reforma ofrece básicamente tres facultades discrecionales al Ministerio Público para desestimar casos del sistema: a) facultad de no investigar, cuando la denuncia recibida no es constitutiva de delito o, siéndolo, la responsabilidad penal se encuentra extinguida; b) archivo provisional, para aquellos casos en que la denuncia no cuenta con antecedentes conducentes para una investigación efectiva, y c) principio de oportunidad, para aquellos casos en que a juicio del Ministerio Público no hay afectación grave del interés público.

Adicionalmente, hay dos salidas alternativas a disposición del sistema: a) la suspensión condicional del procedimiento (en virtud de la cual el fiscal puede pedir al juez de garantía que suspenda la continuación del proceso sometiendo en cambio al imputado al cumplimiento de determinadas condiciones, cuando se trate de imputados primerizos y de delitos cuya pena posible no exceda los tres años de privación de libertad) y b) los acuerdos reparatorios (en virtud del cual el imputado puede reparar a la víctima en aquellos delitos que atentan contra bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, lesiones menos graves o delitos culposos, en cuyo caso se extingue la acción penal).

Por último, hay formas de simplificación procesal que ofrecen ritos de juzgamiento distintos al procedimiento ordinario y que, en términos generales, persiguen la agilización de los procesos bajo determinadas circunstancias: a) el procedimiento abreviado (en el cual, tratándose de delitos en que el fiscal requiera una pena que no excede los cinco años de privación de libertad, se permite que, si el imputado acepta los hechos de la acusación, el juez de garantía sentencie con arreglo a los antecedentes acumulados por la investigación fiscal); b) el juicio simplificado (establecido para las faltas y los delitos cuya pena no excede los 540 días de privación de libertad, en donde el juicio se substancia ante del juez de garantía, teóricamente con menor grado de oralidad y contradicción); c) el procedimiento monitorio (a través del cual las personas pueden optar por ser condenadas a una pena de multa rebajada sin audiencia de juicio), y d) el juicio inmediato (en donde el fiscal renuncia al plazo de investigación y solicita se vaya directamente a juicio oral).

El informe pasado detectaba una importante subutilización de estas herramientas procesales, particularmente de los mecanismos de terminación temprana (desestimación, salidas alternativas y procedimiento abreviado).

Una complicación importante para medir el comportamiento del sistema es que los procedimientos de producción de cifras e indicadores están todavía en etapas precarias en cuanto a qué exactamente debe ser medido y cómo cuantificar dichas mediciones.

El Ministerio Público ha hecho la distinción entre “casos” y “delitos”. Por “casos”, entiende el equivalente a la denuncia, a la que se le asigna un número de ingreso dentro de la fiscalía, y que puede contener uno o más delitos; por “delito”, entiende la individualización de un hecho delictivo, aunque en él se puede observar pluralidad de víctimas o imputados.

El siguiente cuadro muestra las tasas generales de *casos* y *delitos* ingresados y terminados, desagregados por Región:

CUADRO N° 60¹⁷⁵

Casos y delitos terminados, por Región
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre 2001 al 15 de diciembre de 2002

Región	Casos			Delitos		
	Ingresados	terminados	%	Ingresados	terminados	%
II	28.048	25.216	89,9	29.448	25.904	88,0
III	17.916	15.114	84,4	18.462	15.401	83,4
IV	57.009	48.745	85,5	59.003	49.818	84,4
VII	48.847	41.427	84,8	50.748	42.164	83,1
IX	93.912	83.936	89,4	97.955	85.429	87,2
Total	245.732	214.438	87,3	255.616	218.716	85,6

El cuadro muestra que la II es la Región que mayor porcentaje de delitos ha terminado en el período (88%), seguida de la IX (87,2%). A su turno, la VII Región es la que menos causas ha logrado terminar en el período (83,1%), seguida de cerca por la III (83,4%). Con todo, se trata de muy buenas cifras de término, en donde incluso las cifras más bajas que exhiben las fiscalías están muy por sobre el 54% de término que exhibía el sistema en septiembre del primer año de implementación (2001)¹⁷⁶. Lo mismo ocurre con el 85,6% de delitos terminados que marca el promedio de todas las regiones con reforma. Esto claramente muestra que el sistema ha ido incrementando su capacidad de terminar causas sin un aumento substancial de personal, sino por medio del aprendizaje, el desarrollo de modelos de organización más eficientes y una preocupación explícita por transformar esta cifra en un indicador de gestión.

El cuadro siguiente exhibe los porcentajes regionales de término de *delitos* para cada una de las categorías de estos:

¹⁷⁵ Fuente: Ministerio Público, *Boletín Estadístico Anual* (Diciembre de 2002).

¹⁷⁶ Ver Informe de Evaluación 2001, pág. 20.

CUADRO N° 61

Porcentaje regional de término de delitos, por categoría
 Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de diciembre 2001 al 15 de diciembre 2002 - Regiones II, III, VII

	II % de término	III % de término	IV % de término	VII % de término	IX % de término	Total % de término
Robos	90,7	81,7	82,3	85,4	84,0	84,5
Lesiones	88,6	79,3	84,1	81,5	84,1	83,8
Homicidios	60,4	48,0	47,7	44,1	55,2	51,3
Delitos sexuales	70,5	66,7	58,7	58,2	62,9	62,3
Faltas ley de alcoholes	92,7	97,7	98,9	95,8	98,5	98,0
Delitos ley de alcoholes	63,2	57,3	67,9	57,3	82,1	70,6
Drogas	68,3	53,3	61,9	58,8	70,7	63,5
Daños	84,8	82,2	83,6	83,1	84,0	83,7
Cuasidelitos	78,7	64,1	69,4	65,4	75,7	71,3
Delitos funcionarios y económicos	83,2	71,8	63,4	70,8	73,5	71,7
Hurtos	92,7	86,9	86,2	90,6	89,6	89,4
Incendio y estragos	82,6	75,0	79,7	75,6	84,1	81,6
Amenazas	90,1	85,4	80,9	83,8	79,2	83,0
Otras infracciones	87,0	84,2	87,2	81,6	84,9	85,0
Total	88,0	83,4	84,4	83,1	87,2	85,6

La tabla muestra, en primer lugar, que las altas tasas de término que exhibe el sistema en su conjunto (cuadro N° 60) están distribuidas de manera relativamente uniforme en la mayoría de las categorías de delitos.

Claramente se salen de esa media los homicidios y los delitos sexuales. Los homicidios exhiben un promedio de 51,3% de delitos terminados del total de delitos ingresados en las cinco regiones, alcanzando su promedio más bajo en la VII Región (44,1%) y el más alto en la II (60,4%). Los delitos sexuales muestran un promedio de 62,3% de término en las cinco regiones, ostentando el promedio más bajo las regiones VII y IV (58,2% y 58,7%, respectivamente). En el caso de estos delitos, la menor tasa de término probablemente se vincule a las dificultades y demora en los sistemas de pericias, asociado a la escasez de juicios orales y procedimientos abreviados, modos de terminación por excelencia de estos delitos. Las proyecciones de los trabajos preparatorios arrojaban para el delito de homicidio una tasa de término del 72,5% para el tercer semestre de implementación, mientras que en el caso de los delitos sexuales la tasa era del 73,7%^{177, 178}. Con todo, no debe perderse la perspectiva

¹⁷⁷ Fundación Paz Ciudadana, *Resultados Simulación Reforma Procesal Penal*, versión 1998.

¹⁷⁸ Entre los trabajos preparatorios para la reforma, un equipo de la Fundación Paz Ciudadana, compuesto por ingenieros y abogados, desarrolló un programa computacional que simulaba el comportamiento de la reforma en diversos escenarios. Los parámetros con que funcionaba dicho programa –por ejemplo el tipo de diligencias que generaba cada delito o

de proceso y las cifras van al alza; en diciembre de 2002 la tasa general de término para el delito de homicidio era de un 51,3% y la de los delitos sexuales alcanzaba a un 62,3% del total de delitos de ambas categorías ingresados¹⁷⁹.

En cambio, la tasa de término de los delitos de drogas (63,5% en promedio, alcanzando a 53,3% en la III Región) y de los delitos de alcoholes (70,6% en promedio, alcanzando a un 57,3% en las regiones III y VII) parece muy baja, considerando que se trata de delitos que prácticamente siempre ingresan al sistema con imputado y detención flagrante y que, cuando ello ocurre, el Ministerio Público cuenta con prácticamente todos los antecedentes que necesita desde el primer día, sin perjuicio de los peritajes cuya vuelta debe esperar. De hecho, las proyecciones de los trabajos preparatorios indicaban para el tercer semestre de implementación una tasa de término del 94,3% para los delitos de drogas y del 94,5% para los delitos de alcoholes¹⁸⁰. En el caso de los delitos de alcoholes –fuertemente integrados por los manejos en estado de ebriedad– el peritaje por excelencia es la alcoholemia, mientras que en los delitos de droga es el informe del Instituto de Salud Pública. Ambos tipos de peritajes han sido señalados como problemáticos por los fiscales y seguramente ello contribuye a la demora; pero aun así esta tasa de pendencia parece excesiva.

Con todo, las cifras muestran que el sistema ha realizado un gran aprendizaje en este segundo año de implementación: la mayor experiencia y seguridad, una política expresa de establecer metas de eficacia y el desarrollo de métodos de trabajo más sofisticados para el procesamiento de los casos (como las unidades de terminación temprana o el tratamiento de las víctimas cuyos casos se van a desestimar) han permitido llevar las tasas de término desde un 46% que estaba exhibiendo el sistema a nueve meses de comenzada la implementación, hacia cifras que rondan 80% a quince meses de iniciada la misma. El siguiente cuadro muestra dicha evolución:

CUADRO N° 62

Evolución porcentaje término de casos
por etapa de implementación de la reforma

Etapa de implementación de la reforma	% de casos terminados al 16/3/2001¹⁸¹	% de casos terminados al 16/9/2001¹⁸²	% de casos terminados al 16/3/2002¹⁸³	% de casos terminados al 30/9/2002¹⁸⁴	% de casos terminados al 15/12/2002¹⁸⁵
1ª Etapa (IV y IX Región)	38 (3 meses)	46 (9 meses)	68,7 (15 meses)	83,0 (21 meses)	87,5 (24 meses)
2ª Etapa (II, III y VII Región)			63,6 (5 meses)	82,1 (11 meses)	86,4 (14 meses)

el tiempo estimado que debería invertirse en dichas diligencias o en las audiencias asociadas a ellas– fueron trabajadas con un conjunto de jueces del crimen de Santiago de manera de reflejar las prácticas judiciales reales, a la vez que se incorporó además la experiencia comparada que se había acumulado en la materia. Este programa fue corregido en 1998 incorporando la multiplicidad de audiencias a que el proceso penal daría eventualmente lugar, asignando separadamente a cada una de ellas tiempos y recursos del sistema.

¹⁷⁹ Fuente: Ministerio Público.

¹⁸⁰ Fundación Paz Ciudadana, *Resultados Simulación Reforma Procesal Penal*, versión 1998.

¹⁸¹ Fuente: Cuenta Pública Ministerio Público año 2001.

Como se puede apreciar, el sistema ha mostrado una capacidad incremental para resolver los asuntos que conoce; partiendo con un 46% de casos terminados a los 9 meses –que era preocupante porque se trataba de un período suficiente, como los actuales resultados muestran, para investigar y terminar una proporción bastante mayor de causas– hasta llegar, al momento de redacción de este informe, a un 87% de casos terminados, bastante cercano a los óptimos preestablecidos. Debe llamarse particularmente la atención acerca de la diferencia presentada entre las regiones de la primera etapa de implementación con las regiones de la segunda etapa. Si bien es cierto que ellas en promedio hoy día cuentan con cifras muy similares, las regiones de la segunda etapa lograron esos niveles de resultado en la mitad de tiempo que las primeras. Así, por ejemplo, a cinco meses de funcionamiento de la reforma en la II, III y VII Región, el número de casos terminados (63,6%) era superior a los resultados que las regiones IV y IX exhibieron a nueve meses de su propia puesta en marcha (46%). A su turno, la segunda etapa de implementación al llegar a los cinco meses ya exhibía un 63,6% de casos terminados y a los once meses un 82,1%, comparado con el 83% que logró la primera etapa ya a los veintiún meses. Por último, al momento de redacción de este informe, las últimas cifras del Ministerio Público mostraban bastante igualadas a ambas de etapas de implementación (87,5% y 86,4% respectivamente), cifras que a la primera etapa de implementación le tomó dos años alcanzar, mientras que a la segunda solo uno.

Nos parece que estas diferencias dan cuenta claramente de la capacidad de aprendizaje tenida por el sistema entre una y otra etapa de implementación. En este sentido, uno de los aspectos más criticados en relación a los flujos básicos del sistema en su primer año de funcionamiento fue precisamente la escasa capacidad que este estaba demostrando para resolver asuntos de acuerdo a las proyecciones originales. En la segunda etapa, en cambio, el nuevo sistema procesal penal ha demostrado desde el inicio una capacidad muy superior para tomar decisiones y terminar los casos rápidamente. En este sentido, la mayor experiencia y seguridad de los fiscales, una política expresa de establecer metas y el desarrollo de métodos de trabajo más sofisticados para el procesamiento de los casos (como las unidades de terminación temprana o el tratamiento de las víctimas cuyos casos se van a desestimar) han permitido llevar las tasas de término hacia cifras que ya, a dos años de comenzada la reforma, satisfacen los óptimos proyectados al menos en las cifras gruesas del sistema.

El cuadro N° 63 desagrega la proporción nacional de cada causal de término dentro del total de términos aplicados.

Hemos agrupado las cifras de términos del Ministerio Público en categorías: “desestimaciones”, “soluciones” y “otros”.

En el caso de las “soluciones”, entendemos que se trata de respuestas formales que el sistema entrega a los usuarios y que resuelve oficialmente el conflicto; en este grupo incluimos las sentencias definitivas, los sobreseimientos definitivos, la facultad de no investigar, las suspensiones condicionales del procedimiento y los acuerdos reparatorios. Las cifras muestran que, del total de términos del sistema, el 26,6% corresponde a esta categoría.

¹⁸² Fuente: Evaluación 2001, pág. 20.

¹⁸³ Fuente: Cuenta Pública Ministerio Público año 2002.

¹⁸⁴ Fuente: Ministerio Público Informe Estadístico Tercer Trimestre 2002.

¹⁸⁵ Fuente: Ministerio Público Informe Estadístico Tercer Trimestre 2002. La diferencia que muestra con el promedio general de delitos terminados consignado en el cuadro N° 60 se explica porque en la presente tabla los promedios no están ponderados.

CUADRO N° 63^{186, 187}

% de la causal del total de términos aplicados
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre de 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre 2001 al 15 de diciembre de 2002

Causal de término	% nacional del total de términos aplicados	Calidad	% en la categoría
Archivo provisional	46,1	Desestimaciones	70,1
Principio de oportunidad	23,8		
Sobreseimiento temporal	0,2		
Facultad de no investigar	10,8	Soluciones	26,6
Sentencia definitiva condenatoria	10,1		
Sobreseimiento definitivo	2,5		
Suspensión condicional	2,0		
Acuerdo reparatorio	1,0		
Sentencia absolutoria	0,1		
Otras causales de término	3,2	Otras	3,3
Otras causales de suspensión	0,1		
Total	100		100

¹⁸⁶ Fuente: Ministerio Público. Hemos suprimido para efectos de nuestros cálculos las cifras que el Ministerio Público consigna bajo las categorías “incompetencia” (11.588 términos aplicados), “anulación administrativa” (1.031 términos aplicados) y “agrupación a otro caso” (7.302 términos aplicados). Nos parece que se trata de situaciones que no deberían contabilizarse ni como ingresos ni como términos al menos para efectos de analizar el comportamiento del sistema como intentamos en estas páginas, pues en general se trata de casos que nunca debieron haber ingresado (como las incompetencias), o bien no generan genuina carga de trabajo, o bien distorsionan una imagen real del sistema (como el caso de la agrupación a otro caso, en que la causa sigue abierta y generando carga de trabajo, solo que bajo otro rótulo).

¹⁸⁷ En estricto rigor, el mejor universo contra el cual comparar las cifras de término y su composición es el de las “relaciones” ingresadas. Por “relación” entendemos la situación que vincula a un imputado con la comisión de un delito sobre la persona de una víctima. Así, por ejemplo, si dos imputados asaltan a tres personas hiriendo a una de ellas, eso sería un “caso” para el Ministerio Público (una denuncia), que albergaría eventualmente dos “delitos” (robo y lesiones), pero que podría originar doce “relaciones” distintas (dos imputados, por dos delitos, por tres víctimas). Esta distinción es importante, pues cada una de esas relaciones podría dar lugar a salidas, procedimientos o procesos de trabajo diversos; algunas de esas relaciones se podrían cerrar tempranamente (por ejemplo, que el imputado que no participó en la lesión llegue a un acuerdo reparatorio con una de las víctimas), pero otras podrían seguir adelante (por ejemplo, que las demás víctimas se nieguen a llegar a tal acuerdo reparatorio, o que el segundo imputado sea llevado a juicio por el robo y las lesiones). En términos metodológicos, la distinción es también importante para determinar qué es comparable con qué en términos estadísticos; esto es particularmente aplicable a las cifras de “términos aplicados” que consignan las estadísticas del Ministerio Público: así, por ejemplo, si se desea saber qué porcentaje de causas están terminando por acuerdos reparatorios, la cantidad de acuerdos debe obtenerse del universo de relaciones. Se trata además de cifras con diversa capacidad descriptiva de los distintos aspectos del sistema; de esta manera, las “relaciones vigentes” ofrecen una imagen más fidedigna de la real carga de trabajo del sistema que los “casos vigentes”, pues aun cuando hubiera pocos casos abiertos, ellos podrían concentrar muchos delitos o muchos imputados. Por último, las “relaciones” ingresadas fue el parámetro de trabajo para la proyección de los resultados de la reforma en los trabajos preparatorios, reflejados en la simulación computacional de Paz Ciudadana del año 1998, según explicamos en la nota 5.

Las cifras del Ministerio Público no registran relaciones ingresadas y terminadas. Sin embargo, dado que la gran mayoría de los delitos se encuentran terminados (y que, en consecuencia, no se trata de que el problema sea que las causas no se están cerrando, sino más bien cómo se están cerrando) nos parece metodológicamente una aceptable “segunda mejor opción” trabajar con la composición interna los términos del sistema con el universo de delitos ingresados. A diciembre de 2002, el 85,6% de los delitos estaba terminado. Esto generará una cierta distorsión cada vez que las cifras debieran en rigor ser comparadas con el total de causas ingresadas (por ejemplo, cuando comparemos las cifras con los óptimos de la simulación computacional de Paz Ciudadana) pero, para los efectos de evaluar la marcha de la reforma y dado que los óptimos han sido relativamente alcanzados en las cifras gruesas, no nos parece que esta distorsión sea relevante.

Las “desestimaciones”, en cambio, representan casos en los que el sistema no ofrece una genuina respuesta, sea porque el sistema ha fracasado en su posibilidad de perseguir el delito o bien porque explícitamente ha decidido privilegiar el interés del sistema en su conjunto frente al interés individual; en esta categoría incluimos el archivo provisional, el principio de oportunidad y el sobreseimiento temporal. Del total de términos del sistema, el 70,1% corresponde a esta categoría.

El Ministerio Público, además, registra otras salidas de término. Algunas hemos estimado que constituyen más bien “inflación estadística” del sistema y las hemos descartado como material de trabajo (ver nota al pie N° 186). Adicionalmente, el Ministerio Público contempla dos causales más de término que hemos agrupado en la categoría “otros”. En estas dos categorías se encuentra lo que el Ministerio Público considera “otras causas de término” y “otras causas de suspensión”, respecto de las cuales no hay mayor información en sus estadísticas publicadas. Entre ambas conforman un peso relativo estadísticamente no despreciable (3,3%), de manera que, en nuestra opinión, debería proveerse información que permita discriminar si se trata de soluciones, desestimaciones o simple inflación estadística.

El siguiente cuadro desagrega los términos por región:

CUADRO N° 64

% de la causal del total de términos aplicados, por región
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre de 2000 al 15 de diciembre de 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre de 2001 al 15 de diciembre de 2002

Región		II		III		IV		VII		IX	
Desestimaciones	Archivo provisional	52,9		44,0		40,5		60,8		41,4	
	Principio de oportunidad	17,5	70,8	26,1	70,1	28,5	69,1	15,0	76,2	26,2	67,8
	Sobreseimiento temporal	0,4		0,1		0,1		0,4		0,2	
Soluciones	Sobreseimiento definitivo	3,1		1,0		1,5		3,5		2,9	
	Suspensión condicional	3,7		1,8		1,2		2,8		1,7	
	Acuerdo reparatorio	1,9	28,8	1,1	24,6	0,5	24,1	1,7	22,9	1,0	29,6
	Sentencia absolutoria	0,1		0,1		0,1		0,1		0,2	
	Sentencia condenatoria	6,6		5,7		7,7		5,1		15,6	
	Facultad de no iniciar investigación	13,5		14,8		13,2		9,8		8,2	
Otras	Otras causales de término	0,4	0,4	5,0	5,3	6,8	6,82	0,9	1,0	2,5	2,6
	Otras causales de suspensión	0,0		0,3		0,02		0,1		0,1	
		100		100		100		100		100	

El cuadro muestra que, a diciembre de 2002, las regiones tienen cifras relativamente homogéneas en sus tasas de desestimación.

Las regiones II y IX parecen estar ofreciendo los mejores resultados: se trata de las dos regiones que más términos registran (88% y 87,2%, respectivamente), a la vez que con los mejores índices de “soluciones” respecto del total de causas terminadas (28,8% y 29,6%, respectivamente). La VII,

en cambio, es la única que se escapa algo hacia el alza en términos de desestimaciones (76,2%), lo cual en este caso parece estar teniendo lugar en perjuicio de salidas de mejor calidad, pues se trata de la región que exhibe menor tasa de soluciones (22,9% del total de términos).

La tabla que ofrecemos a continuación compara los resultados exhibidos por el sistema con los óptimos definidos para su funcionamiento por la simulación computacional que desarrolló la Fundación Paz Ciudadana en los trabajos preparatorios de la reforma y con los cuales se realizaron los diseños de personal, presupuesto e infraestructura de la reforma¹⁸⁸.

CUADRO N° 65

Comparación términos del sistema con términos proyectados

Causal de término	% términos al 15/12/2002 ¹⁸⁹	% términos proyectados trabajos preparatorios ¹⁹⁰
Archivo provisional		
Principio de oportunidad	70,1	62,9
Facultad de no investigar		
Sobreseimiento temporal	0,2	6,4
Sentencia definitiva condenatoria		
Sentencia absolutoria	10,2 ¹⁹¹	9,8 ¹⁹²
Suspensión condicional	2,0	5,0
Acuerdo reparatorio	1,0	1,7
Sobreseimiento definitivo	2,5	2,4
Otras causales de término	3,2	
Otras causales de suspensión	0,1	
Total	100	89,0¹⁹³

¹⁸⁸ Es preciso recordar que la simulación proyectaba resultados sobre la base del total de causas ingresadas, mientras que las cifras que ofrecemos del sistema corresponden a porcentajes dentro del total de causas terminadas. No obstante, estando terminados el 87,3% de los casos nos parece que la comparación, sin ser posible en estricto rigor técnico, ofrece una imagen útil para trabajar. La comparación, sin embargo, está algo distorsionada en favor de la reforma; a nivel grueso, lo está en ese 12,7% de casos que representan la diferencia entre todos los casos que han ingresado y aquellos que han sido terminados; aunque probablemente si uno desagregara por delito esta distorsión variaría importantemente, de manera que en aquellos delitos en que hay menor proporción de término, la distorsión a favor de la reforma es mucho mayor.

¹⁸⁹ Porcentaje de cada causal respecto del total de términos del sistema.

¹⁹⁰ Fundación Paz Ciudadana, *Resultados Simulación Reforma Procesal Penal*, 1998. Estamos tomando para esta comparación los óptimos previstos para el tercer semestre de implementación.

¹⁹¹ Incluye sentencias obtenidas en procedimientos simplificados, procedimientos abreviados y juicios orales.

¹⁹² Desagregado en 7,2% de sentencias que debían obtenerse en procedimientos abreviados y 2,6% que debían obtenerse en juicio oral.

¹⁹³ La suma estricta de los ítemes da 88,2%. La diferencia se explica por cuestiones metodológicas de la simulación que consideraba parámetros asociados a las categorías “revocación de suspensión condicional”, “forzamiento de acusación” y “reapertura del procedimiento”, que no estamos incluyendo acá. El promedio general de término del 89% es el que consigna la simulación para el tercer semestre de implementación.

A primera vista parece ser que la reforma ha superado varios de los óptimos previstos, entre ellos los de desestimación y los de sentencia. Hay que recordar, sin embargo, que los resultados de término que estamos exhibiendo de la reforma son porcentajes del total de *términos aplicados* (esa es la razón del 100% en el total), mientras que las estimaciones de la simulación fueron hechas en relación con el total de *causas ingresadas*. En estricto rigor no son porcentajes comparables los que esta tabla ofrece, y la licencia que nos damos se debe solo a que la distorsión nos parece tolerable habida cuenta de que el 85,6% de los delitos se encuentra terminado. No teniendo el sistema cifras sobre relaciones ingresadas es difícil avanzar más en esta comparación.

Hecha esa precisión, no parece, sin embargo, arriesgado afirmar que en las cifras generales del sistema han alcanzado el óptimo en materia de desestimación.

En materia de sentencias, el sistema debe estar también cerca del óptimo, si no lo ha alcanzado ya, aunque, como veremos más adelante, mayoritariamente configurado por sentencias de procedimiento simplificado.

La suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios, en cambio, están claramente subutilizados. En estas cifras, ya ligeramente distorsionadas en favor de la reforma, la suspensión condicional del procedimiento solo registra un 2,0% de los términos, mientras que la simulación proyectaba un 5,0% de los ingresos; el acuerdo reparatorio, a su turno, registra solo un 1,0% de los términos, en circunstancia de que la simulación proyectaba un 1,7% de los ingresos.

Con todo, las cifras que hemos presentado permiten, en general, estar optimistas. Sin embargo, estas no deben en absoluto generar autocomplacencia. En primer lugar, se trata de resultados que han sido alcanzados a un alto esfuerzo, sin demasiada institucionalización, prácticas procesales ni rutinas de trabajo que estén todavía suficientemente instaladas como para asegurar estos resultados; además, ellos han sido conseguidos en regiones de menor exigencia en términos de flujo de causas y complejidades logísticas para las instituciones. En nuestra opinión, el aprendizaje que el sistema exhibe, las mejores prácticas que ha desarrollado, los mejores modelos organizacionales y una cierta desformalización de algunos aspectos son elementos enormemente valiosos y ofrecen razones para seguir trabajando con optimismo, pero sin exceso de confianza. Dicho aprendizaje es todavía heterogéneo, las mejores prácticas todavía conviven con otras muy disfuncionales al sistema, los mejores esfuerzos organizacionales todavía conviven con otros muy precarios y los esfuerzos de desformalización están todavía acechados por vastas áreas en donde la formalización extrema atenta contra la gestión eficiente del sistema. Los resultados obtenidos son valiosos y han preparado el camino a costa de un enorme esfuerzo y dedicación de los actores en las regiones. No creemos, sin embargo, que estos resultados estén en absoluto garantizados para las grandes regiones –especialmente no para Santiago– en donde no existirá el margen de laxitud que la menor presión del sistema ofrece a las regiones, y que les ha permitido obtener estas cifras aun en presencia de problemas y falencias cuyo traslado a las grandes ciudades pondrá en jaque al sistema.

La segunda cuestión que nos parece preocupante: una vez que las tasas generales de término están siendo razonablemente exitosas y el sistema ha alcanzado niveles de eficiencia

satisfactorios para hacerse cargo del flujo general de casos, el indicador que sigue es analizar la calidad de las respuestas que el sistema está ofreciendo y qué delitos son aquellos que están acaparando las respuestas de mejor calidad.

Cuando avanzamos a este ejercicio el optimismo se relativiza, pues creemos que, estando el Ministerio Público obteniendo muy buenos niveles de eficiencia en la gestión del flujo de casos, ello se está haciendo en parte a costa de la calidad de las repuestas que se ofrecen.

Algunos fiscales parecen estar conscientes de esto, aunque no logramos tener noticia acerca de si es esta una preocupación general dentro del Ministerio Público. Un fiscal refiriéndose al tema:

...el primer año se definió como un año de organización, de montar el esquema del sistema, de manejar los volúmenes de trabajo, empezar a manejar el asunto; pero nosotros ya estamos pasando a una segunda etapa, que es la etapa de más calidad, de la cual queremos aumentar nuestro porcentaje de salidas jurídicas, queremos aumentar el número de juicios orales...

Para analizar este tema, es necesario posar la atención sobre el modo en que las causas están terminando.

El cuadro N° 66 muestra la proporción de términos aplicados en cada categoría de delito, a nivel nacional (de las regiones en que la reforma está vigente)¹⁹⁴.

El cuadro N° 67, a su turno, muestra el porcentaje en que cada delito contribuye en cada tipo de término¹⁹⁵:

¹⁹⁴ Utilizamos el consolidado de todos los casos conocidos por el Ministerio Público a septiembre de 2002, muestra que, tratándose de consignar proporciones, nos parece representativa.

¹⁹⁵ Utilizamos el consolidado de todos los casos conocidos por el Ministerio Público a septiembre de 2002, muestra que, tratándose de consignar proporciones, nos parece representativa.

CUADRO N° 66¹⁹⁶

Porcentaje de cada causal, del total de términos aplicados en cada categoría de delito
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

Archivo provisional	Principio de oportunidad	Sobresimiento temporal	Subtotal	Sentencia definitiva condenatoria	Sentencia absolutoria definitiva	Sobresimiento definitivo	Facultad de no investigar	Suspensión condicional reparatorio	Acuerdo	Subtotal	Otras causales de término	Otras causales de suspensión	Subtotal	Total
Robos	91,3	0,3	0,2	91,8	1,8	0,1	2,5	0,9	1,6	0,7	0,7	0,0	0,7	100,0
Lesiones	51,1	23,5	0,1	76,7	7,1	0,2	1,9	5,8	2,8	2,5	3,0	0,1	20,3	100,0
Homicidios	13,7	-	0,9	14,6	36,8	1,4	12,7	23,5	4,2	-	4,7	-	80,6	100,0
Delitos sexuales	52,4	1,6	0,3	54,3	7,1	0,2	8,0	18,0	8,9	0,1	3,1	0,3	42,3	100,0
Faltas ley de alcoholes	7,1	55,2	0,0	62,3	22,6	0,1	1,3	6,4	0,02	0,0	7,1	0,0	30,4	100,0
Delitos ley de alcoholes	3,3	12,8	0,3	16,4	57,9	1,1	4,0	2,7	14,4	0,3	1,9	1,3	80,4	100,0
Drogas	27,1	17,5	0,3	44,9	33,8	0,8	9,2	2,8	3,9	0,2	4,2	0,3	50,7	100,0
Daños	57,8	19,0	0,2	77,0	3,4	0,2	1,8	10,2	1,8	2,8	2,7	0,1	20,2	100,0
Quasidelitos	31,9	14,0	-	45,9	3,5	0,2	7,8	21,4	6,2	10,8	4,2	-	49,9	100,0
Delitos funcionarios y económicos	38,5	10,8	1,2	50,5	2,4	0,1	9,0	24,9	2,9	3,6	6,4	0,1	42,9	100,0
Hurtos	70,0	11,6	0,2	81,8	3,8	0,1	0,9	9,7	1,2	0,9	1,6	0,1	16,6	100,0
Incendio y otros estragos	52,2	0,9	0,1	53,2	0,4	-	3,6	38,9	1,3	0,5	2,1	-	44,7	100,0
Amenazas de atentados contra personas y propiedades	58,9	19,0	0,0	77,9	2,1	0,1	1,4	12,9	2,4	0,5	2,5	0,1	19,4	100,0
Otras infracciones	17,2	21,2	0,2	38,6	6,0	0,2	3,1	45,2	2,2	0,5	4,1	0,1	57,2	100,0

¹⁹⁶ Fuente: Ministerio Público. También aquí las cifras han sido corregidas del modo expuesto en la nota 186.

CUADRO N° 67

Porcentaje del delito en cada causal de término
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

Archivo provisional	Principio de oportunidad	Sentencia definitiva condenatoria	Facultad de no investigar	Sobresesimiento definitivo	Suspensión condicional	Acuerdo reparatorio	Sentencia absolutoria	Sobresesimiento temporal	Otras causales de término	Otras causales de suspensión	Total
Robos	36,8	0,2	2,9	1,5	16,2	12,2	9,1	21,1	3,3	6,7	17,0
Lesiones	14,4	12,1	8,2	6,6	20,4	29,0	15,3	7,5	9,6	15,6	12,9
Homicidios	0,0	0,0	0,4	0,2	0,3	0,0	1,0	0,8	0,1	0,0	0,1
Delitos sexuales	0,7	0,0	0,4	0,9	3,0	0,0	0,7	1,1	0,5	2,2	0,7
Faltas ley de alcoholes	4,9	63,7	63,4	17,8	0,4	0,1	22,5	1,1	56,1	4,4	28,1
Delitos ley de alcoholes	0,1	0,9	9,4	0,4	3,2	0,6	13,0	3,8	0,9	33,3	1,8
Drogas	0,4	0,4	1,8	0,1	1,3	0,1	3,3	1,1	0,6	2,2	0,6
Daños	9,1	5,0	2,2	6,5	7,3	18,6	9,1	10,9	4,9	8,9	7,1
Cuasidelitos	1,0	0,7	0,4	2,6	4,7	13,4	1,3	0,0	1,4	0,0	1,5
Delitos funcionarios y económicos	2,3	1,1	0,6	6,0	10,8	8,8	1,3	23,7	4,4	4,4	3,7
Hurtos	20,4	5,7	4,5	11,4	8,7	10,6	5,5	16,2	5,4	11,9	12,2
Incendio y otros estragos	1,2	0,0	0,0	3,5	0,8	0,5	0,0	0,4	0,5	0,0	1,0
Amenazas	5,2	2,8	0,7	4,6	2,5	2,0	2,9	1,1	2,5	3,0	4,0
Otras infracciones	3,6	7,4	5,1	37,8	12,0	4,2	15,0	11,3	9,8	7,4	9,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

El cuadro N° 66 muestra, en primer lugar, que las categorías delictuales que ofrecen mayores tasas de “soluciones” del total de delitos terminados son aquellos asociados a la ley de alcoholes (80,4% del total de términos de ese delito), el homicidio (80,6% del total de términos en ese delito) y aquellos asociados a la ley de drogas (50,7% en esa categoría de delito). Sin embargo, no debe perderse de vista que se trata a su turno de los delitos que menor tasa de término exhiben (70,6% del total de los delitos ingresados para los delitos de alcoholes, 51,3% para los homicidios y 63,5% para los delitos de drogas, ver cuadro N° 61). Lo cual quiere decir que, de aquellos que se terminan, se terminan en general con soluciones de alta calidad; sin embargo, se están terminando pocos. A su turno, no hay que perder tampoco de vista que, en el caso del homicidio, aproximadamente 38 puntos porcentuales de ese 80,6% de soluciones está conformado por sobreseimiento definitivo y facultad de no investigar, esto es, casos que probablemente llegaron al sistema más bien por las rutinas burocráticas y no por una necesidad real (típicamente en los casos de suicidio, hallazgo de cadáver y presunta desgracia). Los robos y hurtos se ubican entre las tasas más bajas de “soluciones” (7,6% y 16,6% del total de términos de dichos delitos). Esta distribución no es en principio sorprendente; drogas y alcoholes casi en la totalidad de los casos entran al sistema con detención flagrante, mientras que el homicidio es típicamente un delito altamente investigable. Los robos y hurtos, en cambio, entran al sistema en una enorme proporción sin imputado conocido y, en la medida en que no lo haya, son delitos de muy baja investigabilidad.

Sin embargo, entre ambos cuadros creemos que es posible avanzar la impresión de que las tasas generales de término del Ministerio Público se están obteniendo en una parte importante a través de los “casos fáciles”: los términos de mayor calidad del sistema –especialmente las sentencias– están siendo aplicados masivamente a delitos menores de baja complejidad –de este modo el Ministerio Público asegura tanto engrosar las cifras generales de términos como el éxito en el caso de las condenas–, a la vez que los delitos de más complejidad y de mayor impacto social están siendo objeto de salidas de menor calidad, o bien se están acumulando. En ocasiones, en estos últimos delitos tienen un rol relevante las salidas alternativas, pero en todo caso parece consolidarse la impresión de que el Ministerio Público solo está llevando a juicio casos fáciles, lo cual en sí mismo no es malo –todos los sistemas tienden a aliviar la carga de trabajo privilegiando la solución de los casos fáciles– sino en la medida en que, en las cifras generales, ello oculta la realidad de que los casos más grandes, graves o complejos no están siendo llevados a juicio y se están acumulando.

Así, el cuadro N° 67 muestra que del total de sentencias condenatorias obtenidas por el Ministerio Público, el 72,8% corresponde a faltas y delitos de alcoholes (casos fáciles). Si uno cruza esto con el cuadro N° 66, en el caso de las faltas de alcoholes, el 30,4% del total de dichas causas terminadas se estaría cerrando por una “solución” (de los cuales 22,6 puntos porcentuales corresponden a sentencias definitivas, probablemente vía procedimiento monitorio); en el caso de los delitos de alcoholes el 80,4% del total de causas terminadas lo hace a través de una “solución”, de las cuales 59 puntos porcentuales corresponden a sentencias definitivas. La simulación de los trabajos preparatorios contemplaba que un 3,7% del total de ingresos en ambos ilícitos terminara a través de una “solución”, en su totalidad sentencias. La primera impresión, entonces, parece positiva acerca de cuántas más soluciones se están alcanzando por el nuevo sistema en relación con lo previsto por los trabajos preparatorios y felicitarse por las cifras: las faltas y los

delitos de alcoholes están siendo masivamente tramitadas a través del procedimiento monitorio, lo cual no representa en sí un problema; el problema se inicia cuando uno comienza a suponer que los fiscales están invirtiendo su tiempo allí en desmedro de la utilización de los juicios para causas de mayor relevancia. Los recursos son limitados y su utilización dentro del sistema es un juego de suma cero: lo que se invierte en cierto tipo de delitos no se puede invertir en los otros. En este sentido, las proyecciones de los trabajos preparatorios contemplaban que el 95% de las causas por alcoholes fueran desestimadas teniendo allí un importante rol el principio de oportunidad, pues, salvo los manejos en estado ebriedad con lesiones o muerte, se trata probablemente de los delitos menos graves de todo el sistema. Por supuesto que una sentencia es una mejor respuesta que el principio de oportunidad, pero la pregunta es si obtenerlas de manera masiva no está consumiendo recursos que el sistema necesita para procesar los casos más graves que evidentemente están rezagados, como se desprende de las cifras según seguimos analizando. No estamos en condiciones en este momento de avanzar más que esta impresión, pero creemos que el Ministerio Público debería poner atención a esta situación con más detención de lo que nosotros podemos en este informe.

Lo anterior es particularmente cierto en presencia de la reforma legal que en julio de 2002 traspasó el conocimiento de las faltas de alcoholes (consumo en la vía pública y ebriedad simple) desde los juzgados de garantía a los juzgados de policía local. Esta reforma, que ha significado una reducción relevante en la carga de trabajo de los fiscales –aquella que estaba asociada a estos casos, ahora fuera del conocimiento del sistema nuevo– implica también que el número de sentencias por faltas de alcoholes que engruesa la cifra final de sentencias solo contabiliza aquellas dictadas hasta julio de 2002. De no ser así, las faltas de alcoholes se llevarían una porción todavía mayor del total de sentencias del sistema.

A su turno, parece relevante analizar el caso de los delitos de robo y hurto, que conforman el principal problema de delincuencia en Chile. El cuadro N° 66 muestra que en el caso del robo, del total de términos alcanzados por el Ministerio Público en este delito, solo un 1,8% correspondería a sentencias condenatorias. En el caso del hurto, este porcentaje alcanzaría al 3,8% de los términos por ese delito. Sin embargo, los robos y hurtos son típicamente delitos que el sistema puede abordar eficazmente solo en la medida en que haya un imputado conocido. La alta proporción de archivos provisionales reflejan en general las denuncias por estos delitos respecto de las cuales no existe un imputado conocido, pues se trata de delitos con un alto porcentaje de ingreso con flagrancia. Para apreciar mejor el comportamiento del sistema en estos delitos, entonces, se hace necesario revisar más bien qué ocurre con los casos que el sistema sí ingresa a tramitación, descontando por ende los casos que son archivados (asumiendo que los archivos reflejan ausencia de imputado conocido).

El cuadro N° 68 muestra el comportamiento de los términos en los delitos de robo y hurto suprimiendo el archivo provisional, asumiendo que el remanente se trata de denuncias por estos delitos con imputado conocido¹⁹⁷:

¹⁹⁷ Tratándose de proporciones, utilizamos el consolidado de todos los casos conocidos por el sistema a septiembre de 2002, muestra que nos parece es representativa.

CUADRO N° 68¹⁹⁸

Porcentaje de cada causal, del total de términos aplicados en robo y hurto, suprimiendo archivo provisional
Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

	Principio de oportunidad	Facultad de no investigar	Sobreseimiento temporal	Subtotal	Sentencia definitiva condenatoria	Sentencia absolutoria	Sobreseimiento definitivo	Suspensión condicional	Acuerdo reparatorio	Subtotal	Otras causales de término	Otras causales de suspensión	Subtotal	Total
Robos	3,4	10,7	1,8	15,9	20,2	0,9	28,3	17,8	8,4	75,6	8,2	0,3	8,5	100,0
Hurtos	38,8	32,3	0,6	71,6	12,7	0,2	3,2	3,8	2,9	22,8	5,4	0,2	5,6	100,0

¹⁹⁸ Fuente: Ministerio Público. Las cifras han sido corregidas suprimiendo las tres categorías de término metodológicamente más dudosas: "incompetencia", "agrupación a otro caso" y "anulación administrativa".

El cuadro muestra que, suprimiendo el archivo provisional –esto es, centrando la atención en aquellas denuncias en que, creemos, es posible asumir que no hay imputado conocido– el 75,6% de los términos corresponde a soluciones en el caso del robo.

El caso del hurto, en cambio, es mucho más bajo: si hacemos el mismo ejercicio, solo el 22,8% de los términos corresponde a soluciones, en tanto que la principal vía de término es el principio de oportunidad (38,8%).

Por último, en esta parte, el cuadro siguiente compara la proporción de soluciones ofrecidas por el nuevo sistema con la que exhibía el sistema antiguo¹⁹⁹:

CUADRO N° 69

Soluciones ofrecidas, del total de términos
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII
 Años 1999-2000 mismas regiones sistema antiguo

Delito	Reforma	Sistema antiguo
Robo	7,6	6,5
Hurtos	16,6	5,8
Homicidio	80,6	60,2

Las cifras muestran que la mayor efectividad de la reforma en términos de la obtención de soluciones en cada categoría de delito es disímil. En el caso del robo, la mejoría es más bien tenue, la tasa de soluciones del total de términos por este delito aumenta de 6,5% a 7,6%. En cambio en el hurto la tasa de soluciones se ha casi triplicado (16,6% contra 5,8%) y en el homicidio ha aumentado en un 34% (de 60,2% a 80,6% del total de homicidios terminados).

A continuación revisaremos los resultados que exhibe el sistema para las principales causales de término.

1.1 Desestimaciones

Trataremos conjuntamente las tres causales que conforman propiamente desestimaciones –facultad de no iniciar investigación (art. 168 CPP), archivo provisional (art. 167 CPP) y principio de oportunidad (art. 170 CPP)– tanto por el hecho de que se trata de un mismo tipo de término –casos en los que el sistema reconoce su imposibilidad de investigar, al

¹⁹⁹ Se trata del porcentaje de soluciones del total de términos del sistema. En el caso del sistema antiguo hemos tomado las soluciones exhibidas en las cinco regiones, calculando su proporción del total de delitos terminados en esos territorios durante esos mismos años. Por soluciones en el sistema antiguo hemos considerado las sentencias definitivas y los sobreseimientos definitivos.

menos en un contexto de recursos limitados- como por el hecho de que estas tres causales estaban tratadas en forma conjunta también en la simulación con la que se proyectaron los recursos del sistema y sus resultados esperados. Revisaremos también en esta parte el sobreseimiento temporal (art. 252 CPP), pues si bien no estaba incluido con las desestimaciones en la simulación, es en rigor un equivalente funcional de ellas que opera una vez judicializada la causa, ya que es un reconocimiento del sistema de que la persecución no pudo ser llevada adelante exitosamente.

El cuadro N° 63 revisado algunas páginas atrás mostraba que del total de términos aplicados en las cinco regiones desde que comenzó la reforma, el 10,8% corresponde a desestimaciones por vía de la facultad de no investigar; el 23,8% han sido desestimadas por vía del principio de oportunidad y el 46,1% han sido archivadas provisionalmente. Adicionalmente, el 0,2% de los términos aplicados corresponden a sobreseimientos temporales. En total, el 70,1% de los términos aplicados en las cinco regiones corresponde a desestimaciones.

El cuadro N° 70 desagrega por región la cifra nacional de desestimaciones:

CUADRO N° 70

Desestimaciones del total de términos aplicados por región
 Regiones IV y IX - Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002
 Regiones II, III, VII - Período 16 de octubre 2001 al 15 de diciembre de 2002

Región	II	III	IV	VII	IX
Archivo provisional	52,9	44,0	40,5	60,8	41,4
Principio de oportunidad	17,5	26,1	28,5	15,0	26,2
Sobreseimiento temporal	0,4	0,1	0,1	0,4	0,2
Total	77,8	70,2	69,1	76,2	67,8

Las cifras también muestran que el archivo provisional es con mucho la herramienta más importante en la selección de casos del sistema: aproximadamente la mitad de todos los términos corresponden a esta salida. Las regiones II y VII son las que más causas terminan por vía de desestimaciones (77,8% y 76,2% de sus términos, respectivamente). Es probable que esto denote mayor capacidad de sus sistemas de terminación temprana, sin que esto diga necesariamente nada respecto del mérito de la decisión, como veíamos en el párrafo anterior a propósito de la IX Región. En la contracara, las regiones III y IV desestiman menos causas (70,2% y 69,1%, respectivamente), a la vez que exhiben tasas de soluciones también relativamente bajas (24,6% y 24,1% respectivamente, ver cuadro N° 64).

Como ya dijimos, la Evaluación 2001 arrojaba un muy inferior porcentaje de desestimación de causas, y ello se debía a un conjunto de problemas que, en muchos casos, se han ido superando durante el 2002.

Los avances en cuanto a la organización del trabajo relativa a la terminación temprana de las causas han sido expuestos largamente en el capítulo II.

A su turno, el temor a terminar causas tempranamente y enfrentar a las respectivas víctimas ha experimentado también evoluciones positivas. En general, todas las fiscalías han perfeccionado sus métodos para abordar a la víctima, con énfasis en la explicación a esta de las razones de la decisión. Un fiscal refiriéndose a esto:

...les informamos cómo es el sistema, les hacemos ver que si no hay ningún antecedente es inconducente desarrollar actividades por parte de la policía (...) (En general) no se van frustrados, fijate que el hecho de darles esa información y de explicarles por qué se está tomando la decisión los deja conformes (...) Es más bien una sensación de 'por qué me tocó a mí', pero no de frustración con el sistema...

Otro fiscal refiriéndose a esto:

El archivo provisional más rápido se toma en dos días (...) se le comunica a la víctima por una carta (...) aunque a veces es en la misma entrevista a que queda citada (cuando hace la denuncia). Nosotros queremos que la gente venga para poder comunicarles la decisión inmediatamente (...) Y le explicamos en persona, cara a cara en el mismo momento (entonces muchas veces) la persona dice 'sabe qué, yo hice la denuncia porque tengo un seguro, yo necesito que me dé copia de la denuncia no más.

1.2 Salidas alternativas

Las salidas alternativas constituyen una de las principales novedades del nuevo sistema y representan respuestas de enorme calidad para todos los intervinientes. Esta gran calidad se vincula intensamente con los mecanismos de reparación, y esa es la razón por la cual un análisis detallado del comportamiento de estas instituciones fue realizado en el capítulo III, específicamente en la sección destinada al análisis del derecho a reparación de la víctima.

Cabe reiterar, a propósito del presente capítulo, que el principal hallazgo en este tema es que ambas instituciones representan la mayor subutilización de las nuevas herramientas procesales en relación con las proyecciones de los trabajos preparatorios y que, por lo mismo, el desarrollo de metodologías de trabajo por parte del sistema que permitan su mayor desarrollo es un objetivo de primera magnitud para las etapas sucesivas de la implementación.

1.3 Sentencias

Las sentencias de absolución o condena se pueden obtener en la reforma fundamentalmente a través de cuatro tipos de procedimientos: monitorio, simplificado, abreviado y juicio oral.

Los primeros tres tipos de procedimientos constituyen formas de simplificación procesal previstos por la reforma para racionalizar el uso de recursos. El juicio oral, a su turno, es la forma paradigmática de sentencia en un sistema acusatorio.

El procedimiento monitorio está previsto para la tramitación de aquellas faltas sancionadas con pena de multa. El procedimiento básicamente consiste en la presentación de un requerimiento por parte del fiscal al juez de garantía. Este requerimiento incluye una propuesta de multa y si el juez estima el requerimiento fundado, lo acoge inmediatamente. Si el

infractor acepta la sanción así impuesta, se le concede un estímulo consistente en una rebaja automática de la multa. Si no la acepta, el caso se tramita según las reglas del procedimiento simplificado²⁰⁰.

El procedimiento simplificado está previsto para el enjuiciamiento de las faltas y los delitos que tengan asignada una pena no superior a 540 días de privación de libertad. Se trata de un juicio oral que conoce el juez de garantía y que –al menos en el diseño legal– admite cierta flexibilización de la inmediación y de la contradictoriedad en vista de la brevedad y simpleza con que el sistema persigue juzgar transgresiones más bien menores, en donde los riesgos para el imputado son más bajos, y que sería muy caro juzgar a través de un juicio oral ordinario²⁰¹. Adicionalmente, se trata de un procedimiento que contempla la posibilidad de que el imputado admita su responsabilidad en los hechos al comienzo de la audiencia, caso en el cual el juez está autorizado para fallar sin más si no requiere más antecedentes; a cambio, el imputado solo puede ser condenado a pena de multa, salvo que antecedentes calificados exigieren la imposición de una pena de prisión.

El procedimiento abreviado es una forma de juicio escrito contemplado para los delitos en que el fiscal requiriere la imposición de una pena inferior a cinco años de privación de libertad. Mediando por el imputado aceptación libre y voluntaria de los hechos materia de la acusación y de la investigación del fiscal en que ella se funda, el juez de garantía resuelve en definitiva sobre la base de los antecedentes de este contenidos en la carpeta y el debate entre las partes.

Por último, el juicio oral es resuelto ante un tribunal colegiado integrado por tres jueces profesionales, con plena inmediación y contradictoriedad.

El cuadro N° 71 A muestra el total de sentencias definitivas dictadas a la fecha en cada uno de los procedimientos, por región. El cuadro N° 71 B muestra el porcentaje de cada tipo de procedimiento en el total de las sentencias. El cuadro N° 71 C muestra los mismos porcentajes, excluidos los procedimientos monitorios:

CUADRO N° 71 A²⁰²

Total de sentencias en cada procedimiento, por región
 Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de diciembre 2001 al 15 de diciembre 2002 - Regiones II, III, VII

	II	III	IV	VII	IX	Total
Monitorio	1.235	687	2.787	1.465	11.561	17.735
Simplificado	318	186	842	308	1.764	3.418
Abreviado	149	49	180	96	441	915
Juicio oral	77	10	110	33	151	381
Total	1.779	932	3.919	1.902	13.917	22.449

²⁰⁰ Ver art. 392 y siguientes del nuevo CPP.

²⁰¹ Ver arts. 388 y siguientes del nuevo CPP.

²⁰² Fuente: Ministerio Público.

CUADRO N° 71 B

% del tipo de procedimiento en el total de sentencias
Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002 - Regiones IV y IX
Período 16 de diciembre 2001 al 15 de diciembre 2002 - Regiones II, III, VII

	Total
Monitorio	79
Simplificado	15,2
Abreviado	4,1
Juicio oral	1,7
Total	100,0

CUADRO N° 71 C

% sin procedimiento monitorio
Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002 - Regiones IV y IX
Período 16 de diciembre 2001 al 15 de diciembre 2002 - Regiones II, III, VII

	Total
Simplificado	72,5
Abreviado	19,4
Juicio oral	8,1
Total	100,0

Las cifras muestran lo que ya habíamos adelantado en páginas anteriores: por mucho, la inmensa mayoría de las sentencias se están obteniendo por vía del procedimiento monitorio/simplificado (que suman el 84,2% del total de sentencias), en tanto que el procedimiento abreviado y el juicio oral –sobre todo este último– están teniendo un rol menor dentro del total de sentencias (4,1% y 1,7% respectivamente del total de sentencias).

Resulta luego relevante analizar el comportamiento de las sentencias por delito. Véase cuadro N° 72.

Las cifras muestran algo que también habíamos adelantado en páginas anteriores: una gran proporción de las sentencias del sistemas están siendo destinadas a los ilícitos (faltas y delitos) de alcoholes. La región que más sentencias dedica a estos casos es la IX Región (77,3% del total regional de sentencias), le sigue la IV Región (76,6%), luego la VII (56,9%), a continuación la II (48,6%) y por último la III (43,9%).

CUADRO N° 72²⁰³

% de las sentencias por delito en el total de sentencias de la región
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

	II	III	IV	VII	IX	Promedio
Robos	9,6	3,0	4,1	2,0	1,9	2,9
Lesiones	11,3	24,4	8,1	13,4	6,6	8,2
Homicidios	0,2	0,0	0,4	0,5	0,3	0,4
Delitos sexuales	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Faltas ley de alcoholes	43,8	33,8	61,4	48,7	69,1	63,4
Delitos ley de alcoholes	4,8	10,1	15,2	8,2	8,2	9,4
Drogas	8,9	5,0	2,5	2,7	0,7	1,8
Daños	1,8	3,7	0,8	2,3	2,5	2,2
Cuasidelitos	0,3	0,1	1,1	0,5	0,2	0,4
Delitos funcionarios y económicos	2,7	0,7	0,5	0,1	0,5	0,6
Hurtos	8,1	6,0	2,6	13,0	3,8	4,5
Incendio y otros estragos	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Amenazas de atentados contra personas y propiedades	1,1	2,4	0,3	1,5	0,7	0,7
Otras infracciones	6,5	10,2	2,7	6,7	5,2	5,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

El siguiente cuadro muestra las mismas cifras de la tabla anterior –en qué se están utilizando los juicios en cada región– despejando los casos de alcoholes:

²⁰³ Fuente: Ministerio Público. Tomamos aquí las cifras consolidadas de todo el período de implementación hasta septiembre, que, tratándose de proporciones, configuran una muestra representativa del rol que juegan las sentencias en los términos aplicados de cada región.

CUADRO N° 73²⁰⁴

% de las sentencias por delito en el total de sentencias de la región, sin alcoholes
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

	II	III	IV	VII	IX	Promedio
Robos	18,7	5,3	17,7	4,6	8,6	10,6
Lesiones	22,1	43,5	34,5	31,0	28,8	30,2
Homicidios	0,4	0,0	1,9	1,2	1,5	1,3
Delitos sexuales	1,3	0,5	1,3	0,9	1,6	1,4
Drogas	17,4	8,9	10,5	6,3	3,1	6,7
Daños	3,5	6,6	3,5	5,2	11,0	8,0
Cuasidelitos	0,6	0,3	4,8	1,2	1,1	1,6
Delitos funcionarios y económicos	5,3	1,3	2,1	0,1	2,0	2,2
Hurtos	15,9	10,6	10,9	30,2	16,6	16,7
Incendio y otros estragos	0,1	0,5	0,0	0,0	0,2	0,1
Amenazas	2,1	4,3	1,3	3,6	2,9	2,7
Otras infracciones	12,6	18,2	11,5	15,6	22,7	18,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La cifras muestran que, descontando alcoholes, los esfuerzos de sentencia de las regiones están fundamentalmente alojados en delitos contra la propiedad y lesiones; aproximadamente un tercio del total de las sentencias obtenidas en los delitos de robo y hurto (27,3%) y otro tercio en los delitos de lesiones (30,2%); un 6,7% en drogas y un 1,3% en homicidios.

El cuadro siguiente muestra la proporción de condenas y absoluciones que presentan los casos resueltos a través de una sentencia definitiva, en los distintos procedimientos:

CUADRO N° 74²⁰⁵

Tipo de sentencias obtenidas por el sistema según resultado
 Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre de 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 15 de diciembre de 2002 - Regiones II, III, VII

	Monitorio		Simplificado		Abreviado		Juicio oral		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Absoluciones	58	0,3	166	4,9	3	0,3	37	9,1	264	1,2
Condenas	17.677	99,7	3.252	95,1	912	99,7	370	90,9	22.211	98,8
Total	17.735	100	3.418	100	915	100	407²⁰⁶	100	22.475	100

²⁰⁴ Fuente: Ministerio Público.

²⁰⁵ Fuente: Ministerio Público.

²⁰⁶ Excluimos de estas cifras las sentencias que consignan resultado "absolutoria y condenatoria" (5 sentencias). Excluimos asimismo sentencias que consignan como resultado "sobreseimiento" (1 sentencia).

Las cifras muestran que el sistema tiene una capacidad muy alta para obtener condenas: el 98,8% del total de sentencias en el sistema son condenatorias. Esta cifra está distribuida de manera bastante homogénea entre las regiones.

Las altas tasas de condena no parecen anormales en el caso del procedimiento abreviado (99,7%), uno de cuyos requisitos es la aceptación de los hechos de la acusación por parte del imputado. Algo similar ocurre en el procedimiento monitorio (99,7%). El procedimiento simplificado, sin embargo, es un genuino juicio, y la casi absoluta tasa de condena allí (95,1%) es menos explicable; parte de ella se debe sin duda a que un porcentaje importante de los juicios simplificados se realizan con admisión de responsabilidad por parte del imputado. En las cifras de la Defensoría Penal Pública se consigna que aproximadamente una tercera parte de los juicios simplificados se producen de esta manera. En los dos tercios restantes, sin embargo, el sistema de defensa debería poner atención a esta alta tasa de condena. En el caso de los juicios orales la tasa de condena cae al 90,9%, lo cual parece situarse dentro de la normalidad en las tasas de absolución comparadas, considerando la capacidad del Ministerio Público de elegir los casos que lleva a juicio.

Como dijimos algunas páginas atrás, nos parece que uno de los principales desafíos del Ministerio Público en este momento gira en torno a diseñar metodologías de trabajo que le permitan hacerse cargo de los casos más “duros” del sistema en términos de complejidad. Resulta relevante a propósito de esto analizar la situación del procedimiento abreviado y del juicio oral, que representan las salidas por excelencia de este tipo de casos.

1.4 Procedimiento abreviado

El siguiente cuadro muestra las sentencias dictadas en procedimiento abreviado, desagregadas por cada una de las regiones.

CUADRO N° 75²⁰⁷

Total sentencias en procedimientos abreviados, por región
 Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002 - Regiones II, III, VII

Región	Condenatoria		Absolutoria		Total	
	N°	%	N°	%	N°	% del total de términos aplicados
II	149	100	0	100	149	0,08
III	49	100	0	100	49	0,03
IV	180	100	0	100	180	0,09
VII	96	100	0	100	96	0,05
IX	438	99,3	3	0,7	441	0,23
Total	912	99,5	3	0,5	915	0,48

²⁰⁷ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, diciembre 2002.

El cuadro muestra que el procedimiento abreviado prácticamente no se está utilizando. Solo ha habido 915 procedimientos abreviados en la cinco regiones desde el inicio de la reforma hasta diciembre de 2002, que conforman un 0,48% del total de términos aplicados alcanzados por el sistema en dicho período.

La proyección de los trabajos preparatorios contemplaba que esta vía de término representara un 7,2% del total de *ingresos* del sistema²⁰⁸. Pero aun si uno obviara que la proyección fue realizada sobre la base de los ingresos del sistema, el 7,2% de los *términos* del sistema debieran haber dado lugar a 13.850 procedimientos abreviados, de los que los 915 procedimientos abreviados celebrados están bastante lejos.

La Evaluación 2001 detectaba una serie de problemas asociados al procedimiento abreviado, que tenían que ver fundamentalmente con la estructura de incentivos que tenían –o más bien, que dejaban de tener– los fiscales para su utilización.

Entre esas razones se encontraba la exigencia por parte de los jueces de que la carpeta del fiscal arrojará “plena prueba” tanto respecto del delito como de la participación, sin considerar que la mayor fuente de convicción está precisamente en la aceptación por parte del imputado de los hechos que son materia de la acusación. En este contexto, la investigación del fiscal solo debiera tener la función de asegurar al juez de garantía que el caso en cuestión era un caso serio y que el procedimiento abreviado no fue aceptado por el imputado tan solo por la presión del fiscal o del sistema en su conjunto. En cambio, la prescindencia de la aceptación de los hechos por parte del imputado como un muy fuerte elemento de convicción y la exigencia de que toda la prueba esté registrada en la carpeta del fiscal, con toda la formalización exigida para esos efectos por los tribunales, unido ello a una defectuosa redacción del nuevo CPP que señala que el procedimiento abreviado solo se puede adoptar en la audiencia de preparación –para lo cual el fiscal debe haber cerrado la investigación–, imponen a los fiscales fuertes estímulos para abstenerse de hacer uso de esta herramienta procesal. En efecto, en la medida que la aceptación por parte del imputado no es un elemento decisivo, el juez puede rechazar el procedimiento abreviado o bien absolver cuando la investigación del fiscal no esté completa. Si esto ocurre, el fiscal se encontraría con una prueba insuficiente para el juicio y con la investigación cerrada. Luego, esta práctica judicial exigiría del fiscal tener su investigación completa para poder ir a un procedimiento abreviado. Y a esas alturas –digamos, si el fiscal ya no obtuvo la ganancia de ahorro de tiempo y recursos que el procedimiento abreviado estaba llamado a proporcionar, por vía de sustituir una parte relevante de la investigación con la aceptación de hechos por parte del imputado– entonces hay pocos estímulos para que el fiscal opte por este procedimiento en lugar de ir a juicio oral, obtener una condena más alta y en condiciones de mayor impacto social. En este sentido, un fiscal: “*Algunos jueces no aceptan la negociación de la defensa con el fiscal (...) de repente dicen: ‘pero cómo, fiscal, ¿y esta agravante que aparece?’; pero si yo no voy a tener cómo probar esa agravante en el juicio oral, ¿qué voy a hacer con esa agravante?’*”. En este mismo sentido, otro fiscal:

El tema es con los procedimientos abreviados en los cuales sí hay investigación y para amarrar el abreviado investigamos y tratamos de llegar a lo más concreto posible (...) no

²⁰⁸ Considerando la proyección para el tercer semestre de implementación. Ver Fundación Paz Ciudadana, *Resultados Simulación Reforma Procesal Penal*, Versión 1998.

obstante la solución sea (procedimiento) abreviado, igual tiene que haber una investigación que determine hecho punible y participación, porque el reconocimiento no es suficiente, puede haber reconocimiento pero puede haber sentencia absolutoria...

Esto es corroborado por los jueces de garantía. Un juez al respecto: “...lo que pasa es que los fiscales hacen la investigación completa y si no está completa, prácticamente no van a juicio...”.

Con todo, esta explicación no parece poder dar cuenta completamente de la escasa utilización de este mecanismo, pues si solo las exigencias judiciales impidieran a los fiscales utilizar a cabalidad el procedimiento abreviado, entonces todas esas causas deberían estar en juicio, y sabemos que no es el caso. Más bien nuestra impresión es que los fiscales todavía no han desarrollado una metodología de trabajo orientada a darle curso a los casos más importantes que deben terminar con sentencia. Esto está acumulando un *stock* de casos en el limbo, casos que solo pueden ser resueltos en juicio oral o en procedimiento abreviado y que los fiscales no están ejecutando, en parte por desincentivos como los descritos, pero en parte también porque todavía no tienen claro qué exactamente toma obtener una sentencia para un caso complejo.

En este escenario, el procedimiento abreviado parece más bien estarse utilizando no como un instrumento de producción de sentencias rápidas para los casos en que el juicio es innecesario, sino únicamente como un paliativo para aquellas causas en las que los fiscales se sienten inseguros respecto del juicio oral. En palabras de un juez de garantía: “...el procedimiento abreviado lo están usando básicamente cuando no están seguros de si con esos antecedentes podrían ganar el juicio...”. Esto en sí mismo no tiene nada de malo, de hecho uno de los incentivos de ir a procedimiento abreviado para el fiscal es, precisamente, evaluar que tal vez pierda el juicio. El problema más bien estaría en un escenario en que las metodologías de trabajo para evaluar los casos y llevarlos a juicio parece estar teniendo problemas y, en consecuencia, los fiscales no estarían realizando procedimientos abreviados allí donde es razonable que teman perder el juicio, sino también allí donde por inseguridad o falta de método juzgan que pueden perderlo, como por ejemplo cuando están preocupados por detalles de credibilidad de la prueba que debieran superar fácilmente en el juicio, o aspectos de la cadena de custodia que no son parte de la controversia.

Dos casos que parecen graficar este problema son los delitos de alcoholes y los delitos de droga. Ambos tienen de las más bajas tasas de término del sistema, según comentábamos a propósito del cuadro N° 61. A su turno, ambos tipos de delitos están tomando lapsos relativamente extensos para su tramitación, según veremos más adelante (un promedio de 5,1 y 6,7 meses respectivamente en las regiones IV y IX)²⁰⁹. Estos tiempos parecen muy extensos en delitos respecto de los cuales típicamente se cuenta con imputado, detención flagrante y prueba desde el primer momento. Como decíamos algunas páginas atrás, probablemente los defectos y las demoras del sistema de peritaje jueguen su rol en esto. En el caso de los delitos de alcoholes –básicamente manejo en estado de ebriedad– el peritaje por excelencia es la alcoholemia, mientras que en los delitos de droga es el informe del Instituto de Salud Pública. Ambos tipos de peritajes han sido señalados como problemáticos por los fiscales, en términos de demora. De ambos peritajes, sin embargo, podría prescindirse en

²⁰⁹ Ver cuadro N° 79 A.

juicio abreviado si, como analizamos más adelante, los jueces resolvieran sobre la base de la aceptación de los hechos y utilizaran la carpeta del fiscal más bien para asegurarse de la libertad y voluntariedad de la aceptación en lugar de exigir que la prueba total del delito emane de dichos antecedentes.

En todo caso, debe destacarse que las cifras parecen mostrar un aceleramiento el último tiempo de la utilización del procedimiento abreviado. La siguiente tabla compara las cifras de septiembre de 2002 con las de diciembre de 2002 relativas a procedimientos abreviados:

CUADRO N° 76
Procedimientos abreviados
Diferencia septiembre 2002 - diciembre 2002

	A septiembre 2002	A diciembre 2002	Variación N°	Variación %
II	91	149	58	64
III	30	49	19	63
IV	143	180	37	26
VII	48	96	48	100
IX	264	441	177	67
Total	576	915	339	59

Las cifras muestran que solo en el último trimestre del año 2002 el sistema incrementó ostensiblemente su capacidad para realizar procedimientos abreviados, lo cual podría generar cierto optimismo si dichas cifras indican una tendencia (lo cual es todavía temprano para determinar). Así, en el promedio general, las regiones realizaron entre septiembre y diciembre de 2002 una cantidad de procedimientos abreviados equivalente a un 59% de todos los procedimientos abreviados que habían logrado producir hasta septiembre de ese mismo año. En el mejor ejemplo, la VII Región realizó en este último trimestre exactamente la misma cantidad de procedimientos abreviados que había producido desde el inicio de sus operaciones hasta septiembre, con lo cual dobló su cifra de procedimientos abreviados. La IV Región, en cambio, es claramente la región que menos impulso muestra en la producción de estos procedimientos.

1.5 Juicios orales

El juicio oral es el paradigma por referencia sobre el cual se construye la totalidad del sistema. Aunque en todo sistema de enjuiciamiento criminal la proporción de casos que es posible juzgar por esta vía es muy menor, la institución del juicio oral sigue teniendo una tremenda importancia en términos de ordenar el funcionamiento de todo el sistema e instituciones. Esta es la razón por la cual el aseguramiento de una presencia razonable de causas juzgadas a través de juicios orales resulta de vital importancia.

Como ya se ha dicho, los juicios orales propiamente tales que exhibe la reforma son muy pocos. El Ministerio Público es el principal impulsor del proceso y, por lo mismo, la cantidad de casos que lleguen a juicio oral dependen en primer lugar de que los fiscales lleven sus casos a juicio. Esta magra cantidad de juicios orales presenta una serie de problemas muy importantes para el sistema. En primer lugar, pone a los tribunales orales en condiciones de no poder justificar la tremenda inversión que se ha hecho respecto de ellos, tanto en términos absolutos como comparativamente en términos de inversión eficiente de los recursos de la reforma. En segundo lugar, la escasez de juicios orales resta legitimidad al sistema en su conjunto, allí donde el juicio concentra la máxima expresión de los valores del sistema, obtiene las penas más altas para los casos de los delitos más graves, y hace todo esto en condiciones de total transparencia frente a la comunidad.

El siguiente cuadro muestra el total de juicios orales celebrados por región²¹⁰:

CUADRO N° 77

Total sentencias en juicios orales por región y resultados²¹¹
 Período 16 de diciembre 2000 al 31 de diciembre de 2002 - Regiones IV y IX
 Período 16 de octubre 2001 al 31 de diciembre de 2002 - Regiones II, III, VII

Región	N°	% condena	% absolución
II	84	94	3,6
III	11	72,7	27,3
IV	115	87	12,2
VII	40	80	15
IX	166	91	6,6
Total	416	88,9	8,9

El cuadro muestra que, al 31 de diciembre de 2002, el sistema había realizado en total 416 juicios en las cinco regiones. Esta cantidad de juicios representa un 0,22% del total de términos aplicados.

En la información de los sistemas comparados es frecuente que la tasa de condena sea superior a la tasa de absolución, debido principalmente a la capacidad del Ministerio Público para seleccionar los casos que lleva a juicio y, en ese contexto, las tasas de condena y absolución que está exhibiendo la reforma están dentro de la media de lo que es posible observar en otros sistemas acusatorios. Dentro de este escenario, claramente la III Región es la que obtiene menos condenas (72,7%) y más absoluciones (27,3%), mientras que la II

²¹⁰ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, diciembre de 2002.

²¹¹ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, diciembre de 2002. Despreciamos en este cuadro los fallos que consignaban sentencias "absolutoria y condenatoria" (5 sentencias); igualmente despreciamos los fallos que determinaron sobreseimientos (1 sentencia).

Región es la que está obteniendo más condenas (94%) y menos absoluciones (3,6%), seguida de cerca por la IX Región.

Sin embargo, en el caso chileno esta tasa de condena en juicios orales se está logrando en un escenario de lo que parece ser una enorme “hiperselección” de los casos que van a juicio: los fiscales en general no están yendo a juicio sino en los casos cuya condena estiman segura. En varias de las regiones los fiscales nos manifestaron que si no podían asegurar la condena, preferían no correr riesgos y no llevar la causa a juicio. En algunos casos esto se asocia a la utilización del procedimiento abreviado, y varios fiscales nos manifestaron preferir “un buen procedimiento abreviado que un mal juicio”. En palabras de un fiscal: “...*(estamos buscando) una condena segura más que lo aleatorio que puede ser un fallo que no esté más concordado con la defensa...*” (refiriéndose a preferir un procedimiento abreviado seguro antes que perder un juicio). Y en las palabras de un juez de garantía: “...*los fiscales piensan que les conviene más ir a un procedimiento abreviado porque se aseguran una condena y se ahorran el juicio oral...*”. Esto es consistente con la magra cantidad de 416 juicios orales realizados en total en las cinco regiones a septiembre de 2002. No obstante, a esa misma fecha se habían realizado solo 915 procedimientos abreviados, de manera que los juicios orales no realizados tampoco parecen estar sustituyéndose por procedimientos abreviados. La única conclusión posible, entonces, es que los casos que debieran ir a juicio y no están siendo llevados, simplemente se están acumulando. Esto es consistente con las bajas tasas de términos que exhiben delitos que típicamente terminan por vía del juicio, como los delitos contra la vida y los delitos sexuales.

Así, aunque las tasas de condena y absolución son normales en términos comparados, esta situación se está dando en este contexto de sobreaseguramiento por parte de los fiscales y, consecuentemente, de muy pocos juicios orales; si los fiscales no están asumiendo los riesgos naturales que el juicio tiene aun para casos bien investigados y preparados, entonces la pregunta que persiste es cuánto variarían estos resultados si el Ministerio Público llevara a juicio todos aquellos casos que debieran ir a juicio, y que en este momento parecen estarse acumulando “en el bolsón”.

Los 416 juicios orales realizados al 31 de diciembre del 2002 representan el 0,22% del total de términos. La proyección de la simulación contemplaba que un 2,6% de las causas *ingresadas* se resolviera por juicio oral. La distancia es evidente y confirma la sensación general de que los fiscales no están llevando mayoritariamente las causas a juicio. Este problema fue también detectado en la Evaluación 2001. La principal respuesta del Ministerio Público fue señalar que el juzgamiento de los delitos menores del sistema había sido traspasado a los juzgados de garantía a través del procedimiento simplificado. Esto es cierto. Sin embargo, si uno suma a estos 416 juicios orales los 3.418 procedimientos simplificados realizados al 31 de diciembre de 2002 –asumiendo que todos ellos son por delitos y ninguno por faltas– todavía ello alcanza solo a un 2% del total de los *términos* y asumiendo que ningún procedimiento simplificado fue por falta. Desde luego, el remanente también se habría compuesto por delitos menores y mayores (y estos últimos, según dijimos, parecen estar presentando algunos problemas para los fiscales), razón por la cual estas cifras vinculadas a la información obtenida por las entrevistas apoyan en su conjunto la sensación de que los fiscales están llevando a juicio menos causas que las que debieran. Una señal en sintonía con esta impresión es que en la II Región el fiscal regional estableció una política explícita por llevar causas a juicio y había litigado, a octubre de 2002, 46 juicios, en una región que concentra apenas el 10,6% del ingreso de las cinco regiones. A ese mismo ritmo, considerando la proporción en la carga de ingresos que tiene cada región, las cinco regiones deberían haber celebrado a octubre del 2002 un total de 1.168 juicios, en contra de los 416 que

verifican²¹². Desde luego se trata de un ejercicio que asume que todas las regiones tenían casos para llevar a juicio y alguien podría querer discutir eso. Pero si es que los han tenido, entonces el Ministerio Público en su conjunto está realizando poco más de un tercio de los juicios que la fiscalía de la II Región ha demostrado es posible llevar adelante.

2. TIEMPOS DE TÉRMINO

La Evaluación 2001 detectaba como una de las conquistas importantes del nuevo sistema la ganancia en los tiempos que estaba tomando la tramitación de las causas. Esta situación parece mantenerse todavía, aunque con algunas señales de alerta que deben ser atendidas.

El siguiente cuadro presenta las cifras del Ministerio Público sobre tiempo de tramitación de los delitos para las regiones de la primera etapa de implementación, desde la denuncia hasta la sentencia de primera instancia²¹³:

CUADRO N° 78 A

Tiempo de tramitación de los procesos (meses)²¹⁴
Regiones IV y IX
Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre de 2002

	IV	IX	Promedio ponderado ²¹⁵
Robos	3,9	2,7	3,3
Lesiones	2,9	1,8	2,2
Homicidios	3,6	3,2	3,3
Delitos sexuales	3,4	3,1	3,2
Faltas ley de alcoholes	1,1	0,6	0,8
Delitos ley de alcoholes	3,6	2,0	2,6
Drogas	3,3	3,8	3,5
Daños	2,9	2,0	2,2
Cuasidelitos	3,2	2,7	2,9
Delitos funcionarios y económicos	3,1	2,1	2,5
Hurtos	3,4	2,0	2,5
Incendio y otros estragos	3,9	3,5	3,6
Amenazas de atentados contra personas y propiedades	3,1	2,3	2,7
Otras infracciones	2,2	1,9	2,0

²¹² Tomamos el ritmo de juicios en la II Región -7 juicios al mes- aplicándole el factor que refleja la proporción de ingresos que tiene cada región en el ingreso total del sistema a diciembre de 2002, y multiplicamos eso por el número de meses que cada región ha estado en funcionamiento.

²¹³ Fuente: Boletín Estadístico diciembre 2002.

²¹⁴ Las cifras del Ministerio Público consignan la duración promedio en días. Para expresarlo en meses hemos dividido por 30.

²¹⁵ Los promedios han sido ponderados según la proporción de cada región en cada categoría de delitos, en relación con el total de delitos por categoría que exhiben las regiones del respectivo cuadro.

El cuadro siguiente ofrece a su turno los promedios de tiempo de tramitación de las causas en la segunda etapa de implementación:²¹⁶

CUADRO N° 78 B

Tiempo de tramitación de los procesos (meses)²¹⁷
Regiones II, III y VII
Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre de 2002

	II	III	VII	Promedio ponderado
Robos	0,8	2,3	1,3	1,3
Lesiones	1,0	1,9	1,8	1,6
Homicidios	3,6	1,6	4,2	3,7
Delitos sexuales	2,0	2,3	2,3	2,2
Faltas ley de alcoholes	0,7	0,7	0,6	0,7
Delitos ley de alcoholes	2,5	3,0	3,2	2,9
Drogas	2,3	2,8	3,6	2,9
Daños	1,0	2,0	1,5	1,5
Cuasidelitos	1,8	3,2	2,9	2,5
Delitos funcionarios y económicos	1,2	2,3	2,1	1,8
Hurtos	0,7	1,7	1,2	1,1
Incendio y otros estragos	0,9	2,7	2,4	2,1
Amenazas de atentados contra personas y propiedades	0,9	1,6	1,6	1,4
Otras infracciones	0,9	1,3	1,5	1,3

Estas cifras parecen mostrar resultados espectaculares en términos de tiempo promedio de tramitación de los delitos: los homicidios resueltos en tres meses y medio, los robos en períodos de uno a tres meses, los delitos sexuales en lapsos promedio de dos a tres meses, y así suma y sigue.

Sin embargo, estas cifras deben ser intensamente relativizadas, por varias razones, al punto de que no parece aconsejable que el Ministerio Público las presente de esta manera, o que presente solo esta información en relación con los tiempos de tramitación.

En primer lugar, estas cifras incluyen los casos que son desestimados, cuestión que ocurre en un lapso de días o semanas según describíamos en el capítulo II, y que en aquellas categorías que con mucho concentran la mayor cantidad de casos representa también la

²¹⁶ Fuente: Boletín Estadístico, diciembre de 2002.

²¹⁷ Las cifras del Ministerio Público consignan la duración promedio en días. Para expresarlo en meses hemos dividido por 30.

mayor vía de término de las causas (recuérdese que, por ejemplo, en el caso del robo el 91,8% de los términos son desestimaciones y en el hurto lo son el 81,8%). Esto no es un problema en sí mismo, pues una de las virtudes de dichos mecanismos de terminación temprana consiste precisamente en cerrar rápidamente causas cuando ello es aconsejable y el hecho de que el Ministerio Público esté siendo capaz de hacer precisamente eso, es una virtud. Sin embargo, cuando se intenta responder la pregunta acerca de la duración de los procesos en un determinado sistema, parece ser fundamental incluir indicadores acerca de cuánto duran aquellos que son efectivamente tramitados.

En este sentido, sería útil poder contar no solo con el promedio de duración de los procesos, sino también con la moda estadística, de manera de saber en qué rangos de tiempo se agrupa la mayor cantidad de casos. Este indicador otorgaría más peso a las desestimaciones y, en ese sentido, favorecería más las cifras del Ministerio Público a la vez que reflejaría mejor qué ocurre con las causas que llegan a las fiscalías.

Pero a su turno, es imprescindible también que el Ministerio Público incluya dentro de sus cifras los promedios de tiempo descontados los términos anticipados, o al menos sin las desestimaciones. En la elaboración de este informe le solicitamos a la Fiscalía Nacional dicha información y nos fue proporcionada, de manera que la ofrecemos más adelante.

Otro problema en torno a estas cifras es que el Ministerio Público modificó su metodología para consignar los tiempos promedio de tramitación de los casos. El último boletín estadístico (diciembre de 2002) –cuyas cifras son las que expresan las dos tablas que acabamos de exponer– señala expresamente que dichas estadísticas “consideran el promedio de tiempo de los casos ingresados y terminados durante el período”, el cual es solo el primer año de funcionamiento de cada una de las etapas (del 16 de diciembre de 2000 al 15 de diciembre de 2001 para las regiones IV y la IX, y del 16 de diciembre de 2001 al 15 de diciembre de 2002 para las regiones II, III y VII). Esto quiere decir que las cifras no incluyen los casos que pasan de un año a otro, grupo en el que se encuentran probablemente la mayoría de los casos de mayor duración: todos aquellos cuya tramitación ha tomado más de un año o, incluso, aquellos que llevan muchos meses de proceso y que no estaban cerrados al terminar el año respectivo.

Las cifras exhibidas por el boletín estadístico del Ministerio Público (de diciembre), en consecuencia, son un reflejo del promedio de duración de los casos desestimados, más una porción de los casos en tramitación efectiva (solo aquellos que no han superado el año y probablemente la mayoría de aquellos que están con duraciones cercanas al año).

De esta suerte, estas cifras excluyen precisamente el fenómeno que creemos advertir y que hemos descrito en varias secciones de este informe, en el sentido que el Ministerio Público estaría generando “bolsones” importantes de causas pendientes con los casos más grandes y complejos.

En el caso de la segunda etapa de implementación (regiones II, III y VII), las cifras son en varios casos breves, más allá de lo que es razonable aceptar y más bien parecen no estar representando la realidad (promedios de 0,8 meses para la tramitación de los robos en la II Región, 1,6 meses para los homicidios en la III, y 2,2 meses promedio general de las tres regiones para la tramitación de delitos sexuales). En muchos de estos casos se trata claramente de que el sistema se está demorando plazos largos y, en consecuencia, un año no es

suficiente para que “dé vuelta la rueda” y los casos que van a contribuir a subir substancialmente el promedio de demora aún no han sido cerrados.

Hay delitos, sin embargo, en los que es razonable pensar que el sistema ya haya rodado completamente, y en los que se nota superioridad de las regiones de la segunda etapa de implementación (II, III, VII) con respecto a las de la primera (IV y IX). Así, por ejemplo, el promedio de tramitación de los hurtos en las regiones de la segunda etapa era a septiembre de 2002 de 1,3 meses (cuadro N° 79 B), contra 3,5 en las regiones de la primera etapa en ese mismo momento (cuadro N° 79 A); en el caso de los robos es 1,5 meses contra 4,6.

Con todo, parece de momento útil volver a los promedios de tiempo publicados por el Ministerio Público en septiembre de 2002, particularmente a las mediciones de las regiones IV y IX (los promedios de tiempo de la segunda etapa de implementación tienen aún más intensamente la distorsión recién descrita en septiembre), y que fueron relevados en base a una metodología que nos parece más apropiada: tomar una muestra representativa –todos los casos terminados en un trimestre, sin importar cuándo hubieran ingresado– y obtener de allí los promedios de duración de los procesos.

Las siguientes dos tablas ofrecen dichos resultados para ambas etapas de implementación:

CUADRO N° 79 A²¹⁸

Tiempo de tramitación de los procesos (meses)
Regiones IV y IX
Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002

	IV	IX	Promedio ponderado
Robos	5,5	3,9	4,6
Lesiones	5,4	4,2	4,6
Homicidios	9,1	11,3	10,8
Delitos sexuales	8,3	7,3	7,6
Faltas ley de alcoholes	4,2	2,6	3,1
Delitos ley de alcoholes	5,2	5,1	5,1
Drogas	5,8	7,9	6,7
Daños	4,9	4,1	4,3
Cuasidelitos	6,2	6,0	6,1
Delitos funcionarios y económicos	6,6	4,8	5,5
Hurtos	4,1	3,2	3,5
Incendio y otros estragos	8,5	6,5	6,7
Amenazas de atentados contra personas y propiedades	4,4	4,4	4,4
Otras infracciones	2,3	3,5	3,0

²¹⁸ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, septiembre de 2002. Los lapsos medidos van desde la denuncia hasta la sentencia de primera instancia.

CUADRO N° 79 B

Tiempo de tramitación de los procesos (meses)
Regiones II, III, VII
Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre de 2002

	II	III	VII	Promedio ponderado
Robos	1,0	2,7	1,4	1,5
Lesiones	1,3	2,6	2,6	2,2
Homicidios	0,3	1,2	6,0	3,7
Delitos sexuales	2,5	3,0	3,0	2,8
Faltas ley de alcoholes	1,7	2,3	1,0	1,6
Delitos ley de alcoholes	2,7	3,8	4,2	3,6
Drogas	3,2	3,3	3,7	3,4
Daños	1,3	2,2	1,8	1,7
Cuasidelitos	1,8	3,5	3,3	2,8
Delitos funcionarios y económicos	1,6	2,8	2,8	2,3
Hurtos	0,8	2,2	1,3	1,3
Incendio y otros estragos	1,2	3,3	3,3	2,9
Amenazas	1,2	1,9	1,8	1,6
Otras infracciones	1,0	1,4	1,9	1,5

En relación a las regiones de la primera etapa de implementación (IV y IX) a septiembre de 2002 (21 meses), las cifras del cuadro N° 79 A muestran promedios de tramitación que oscilan en términos generales entre los tres y los seis meses para los delitos menos graves (o incluso para algunos de gravedad mediana, como el robo), y entre los siete y los once meses para el caso de los delitos más graves y complejos (delitos sexuales y homicidios). La IV Región algo más lenta que la IX en la mayoría de las categorías.

Destacan los lapsos de 4,6 meses para los robos y 3,5 meses para los hurtos. Ambos promedios de tramitación parecen todavía elevados, considerando que se trata de delitos que, o ingresan al sistema sin imputado conocido y en ese caso son rápidamente desestimados (como muestra el cuadro N° 66 que consigna en estos delitos un 91,8% y 81,8% de desestimaciones respectivamente) o ingresan al sistema con detenido flagrante en cuyo caso prácticamente todos los elementos de prueba se encuentran en poder del fiscal desde los primeros días. No obstante, en esto contribuyen también las rigideces procesales (en materia de plazos) que finalmente quedaron consagradas en el nuevo CPP, o bien que han ido siendo creadas por la práctica judicial.

Los promedios de duración más altos en la primera etapa de implementación (cuadro N° 79 A), homicidio (10,8 meses) y delitos sexuales (7,6 meses) deben probablemente estar vinculados en parte a que se trata de delitos que requieren casi siempre pericias (y hemos dado cuenta de los problemas detectados en el sistema pericial, básicamente SML y hospitales) y que por lo general van a juicio (y hemos dado cuenta también de la reticencia que están teniendo los fiscales para llevar las causas a juicio sino hasta tener el caso asegurado). Con todo, los promedios están contruidos sobre la base de causas terminadas, y probablemente estos delitos sean candidatos paradigmáticos al “bolsón”: de hecho, al 30 de septiembre de

2002, solo el 43,6% de los homicidios había sido terminado en el promedio de la IV y la IX Región; y solo el 51,7% de los delitos sexuales²¹⁹.

Los ilícitos de drogas y alcoholes en las regiones IV y IX arrojan también promedios de tramitación que parecen excesivamente altos: 3,1 meses para las faltas de alcoholes, 5,1 meses para los delitos de alcoholes y 6,7 meses para los ilícitos de drogas. En todos estos casos se trata de delitos de muy fácil investigación y juzgamiento. Es probable que también aquí los problemas en torno a los peritajes tengan un rol, pero aun así esta circunstancia no puede razonablemente explicar toda esta demora.

Como dijimos, los lapsos de tramitación recién exhibidos incluyen importantes porciones de causas que son desestimadas en los primeros días de recibida la denuncia. Esto no está mal, puesto que es una ganancia social importante que los usuarios tengan una respuesta formal del sistema apenas este esté en condiciones de darla, aun aquella respuesta que consiste en sincerar con la víctima la imposibilidad de tramitar su caso; este es un objetivo fundamental y explícito de la reforma. Sin embargo, el sistema no debe permitir que esto distorsione las exigencias de celeridad respecto de los casos que de hecho se tramitan completamente. El siguiente cuadro, por consiguiente, ofrece los tiempos de tramitación de las causas excluyendo los casos que fueron desestimados por vía de la facultad para no iniciar investigación, del principio de oportunidad o del archivo provisional.

CUADRO N° 80²²⁰

Tiempo de tramitación de los procesos (meses) sin desestimaciones
Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX

Categorías	II	III	VII	Promedio	IV	IX	Promedio
Robos	2,9	3,0	3,5	3,2	7,5	8,0	7,7
Lesiones	1,9	2,5	3,4	2,8	4,9	5,7	5,3
Homicidios	0,3	1,2	6,6	4,0	9,6	11,2	10,4
Delitos sexuales	2,7	2,5	3,1	2,9	8,4	7,0	7,7
Faltas ley de alcoholes	1,7	2,9	1,5	2,0	4,6	2,3	3,5
Delitos ley de alcoholes	2,8	4,0	4,6	3,9	5,3	4,8	5,0
Drogas	3,4	4,1	4,2	3,8	5,9	8,8	7,3
Daños	1,6	3,1	2,5	2,3	4,6	4,8	4,7
Cuasidelitos	2,3	4,0	3,4	3,1	4,8	7,1	6,0
Delitos funcionarios y económicos	2,3	2,8	3,1	2,7	6,0	6,1	6,1
Hurtos	2,2	2,2	2,4	2,3	6,1	4,3	5,2
Incendio y otros estragos	3,3	4,0	6,7	5,6	5,7	12,7	9,2
Amenazas	1,9	1,2	2,8	2,2	4,2	4,3	4,2
Otras infracciones	1,8	2,6	3,0	2,5	4,5	4,3	4,4

²¹⁹ Fuente: Ministerio Público, Boletín Estadístico, septiembre de 2002.

²²⁰ Fuente: Unidad de Estudios del Ministerio Público, Fiscalía Nacional.

De vuelta, hay que tener cuidado con las cifras de las regiones II, III y VII –las que deben tenerse en cuenta más bien como referencia– y centrar el foco de análisis en los tiempos exhibidos por las regiones IV y IX (aun cuando parece tratarse de las regiones más lentas del sistema).

Las cifras de las regiones IV y IX relativas a los casos “tramitados” muestran plazos que parecen, al menos a primera vista, bastante extendidos. El caso de los homicidios y de las lesiones seguramente se explica por la complejidad que suele tener la investigación de dichos delitos, sumado a los problemas que está exhibiendo el sistema de peritaje y a que, siendo típicamente delitos que van a “juicio oral ordinario” (por llamarlo de alguna manera), están sujetos a ciertos plazos judiciales en las diversas etapas. A esto, sin embargo, creemos debe agregarse el problema más propio del Ministerio Público que hemos venido mencionando: la ausencia de una metodología para trabajar estos casos, una hiperselección de las causas que van a llevar a juicio y, en definitiva, inseguridad respecto del juicio. Esto último puede encontrar varias causas en las que el Ministerio Público debería indagar más exhaustivamente, como falta de capacitación para litigar o incentivos perversos para los fiscales (como cuando sienten que si pierden el juicio se los va a reprender institucionalmente).

Otras cifras en todo caso son menos explicables: la inmensa mayoría de los robos y de los hurtos, así como la totalidad de los delitos de drogas, corresponden a delitos flagrantes que prácticamente no requieren investigación ulterior; esto los hace candidatos por excelencia para el juicio inmediato, sin contar que muchos de ellos son también candidatos por excelencia para la suspensión condicional y el acuerdo reparatorio. Aun así, estos delitos exhiben plazos de 7,7 meses para el robo, 5,2 meses para el hurto y 7,3 meses para los delitos de drogas.

Junto con estas cifras producidas por el Ministerio Público, hemos indagado exploratoriamente desde las carpetas judiciales mismas acerca de los plazos de duración de las causas que van a juicio oral. Esta información fue directamente requerida a algunos tribunales y se trata de información inevitablemente incompleta, en el sentido de que incluye solo algunos tribunales y algunas categorías de delitos. Aun así, respecto de los tribunales en que pudimos indagar contamos con las fechas de los principales hitos de la totalidad de los juicios celebrados en cada uno de ellos. Nos ha parecido útil ofrecer los tiempos de tramitación de las causas que fueron a juicio en Antofagasta y Temuco. El cuadro N° 81 A ofrece estas cifras para la ciudad de Antofagasta:

CUADRO N° 81 A

Tiempo de duración de la primera instancia, Antofagasta
Período 16 de diciembre 2001 al 15 de diciembre 2002

Delitos	Delito - auto de apertura Meses	Auto de apertura - Juicio Meses	Delito - Juicio Meses
Robo	5,0	1,4	6,4
Delitos sexuales	5,8	1,3	7,2
Homicidio y lesiones	5,0	1,2	6,2
Tráfico de estupefacientes	6,8	1,5	8,3

El cuadro N° 81 B ofrece estas cifras para la ciudad de Temuco:

CUADRO N° 81 B

Tiempo de duración de la primera instancia, Temuco
Período 16 de diciembre 2000 al 15 de diciembre 2002

Delitos	Delito - auto de apertura Meses	Auto de apertura - Juicio Meses	Delito - Juicio Meses
Robo	8,2	1,1	9,4
Delitos sexuales	8,1	1,2	9,3
Homicidio y lesiones	10,1	1,3	11,3
Tráfico de estupefacientes	9,8	1,1	10,9

Una primera observación es que Antofagasta es más veloz que Temuco en la tramitación de sus causas que van a juicio. En el caso de Temuco las cifras que mostramos son bastante consistentes con las que exhibe el cuadro N° 80 (tiempos de tramitación descontadas las desestimaciones). En cambio, si uno compara con ese mismo cuadro, estas cifras muestran respecto de Antofagasta la distorsión que más arriba hacíamos notar para los tiempos que exhibe el Ministerio Público en las regiones de la segunda etapa de implementación (el cuadro N° 80 consigna 2,9 meses para los delitos de robo, contra 6,4 meses registrados por los tribunales; 3,4 meses para delitos de drogas, contra 8,3; etc.).

Las cifras muestran que la mayor cantidad de tiempo de duración de los procesos es consumida por la etapa de investigación. En principio, esto coincide con el sentido común que tenemos en torno a la idea de que la investigación criminal es compleja y larga. Aunque esto es así muchas veces, en especial respecto de cierto tipo de delitos, hay otros en que esta idea es muy discutible. El caso más paradigmático en las cifras que acabamos de ofrecer lo configura sin duda el de los tiempos de duración del delito de tráfico de estupefacientes: 6,8 meses en Antofagasta y 9,8 meses en Temuco para delitos que, en su mayoría, el Ministerio Público recibe con un detenido flagrante y prácticamente toda la prueba que va a poder obtener desde el primer momento. En ese contexto estos plazos de investigación –y podría decirse algo similar respecto del robo– parecen todavía excesivamente largos.

Las cifras también muestran una pérdida de tiempo bastante homogénea en la etapa intermedia. Aunque en esta parte Temuco tiene ligeramente más celeridad que Antofagasta, hay entre cinco semanas y hasta un mes y medio desde la acusación hasta el juicio. La ley establece que el juez presidente del Tribunal de juicio oral deberá, recibido el auto de apertura del juzgado de garantía, citar a juicio para una fecha no anterior a 15 días ni posterior a 60²²¹. En un contexto de escasa carga laboral para los tribunales orales, parece haber aquí más demora que la que sería razonable esperar.

²²¹ Artículo 281 CPP.

En otro indicador, las mejoras respecto del sistema antiguo parecen ser importantes, aunque no existen en realidad cifras confiables y actualizadas con qué comparar. La Corporación Administrativa del Poder Judicial no tiene estudios actualizados acerca de la duración de los procesos penales en el sistema antiguo. El siguiente cuadro ofrece las únicas cifras de duración del sistema antiguo que pudimos encontrar, consignados en un estudio del año 1988:

CUADRO N° 82²²²

Tiempos de duración de la primera instancia penal en el sistema antiguo (en meses)

Regiones	Promedio	Mínimo	Máximo
I, II, III y IV	15,3	2,5	106,3
V	14,4	2,4	73,2
RM	20,3	1,7	88,6
VIII	10,0	2,1	40,8
VI, VII, IX, X, XI y XII	11,5	2,1	73,9

El cuadro siguiente compara el promedio del sistema antiguo mostrado en el cuadro anterior con el promedio del sistema nuevo. Para la reforma hemos tomado solo los promedios de las regiones IV y IX a septiembre de 2002, que exhiben los mayores plazos en promedio (haciendo, de esta manera, la comparación más conservadora):

CUADRO N° 83

Comparación tiempos de término sistema antiguo y nuevo (en meses)

	Sistema antiguo (Promedio)	Sistema nuevo (Promedio ponderado)	% al que disminuyó
IV	15,3	5,7	37,3
IX	11,5	5,3	46,1

El cuadro muestra que la IV Región redujo sus plazos de tramitación a un 37,3% de los tiempos que exhibía en los delitos terminados en dicha región el año 2000 (sistema antiguo). La IX Región redujo sus plazos a un 46,1% de lo que le tomó tramitar en el sistema antiguo las causas terminadas el año 2000.

²²² Universidad Católica de Valparaíso y Ministerio de Justicia, Estudio Jurídico Estadístico para la Proposición de Reformas Procedimentales (1988), citado por MARÍA JOSEFINA HAEUSSLER, Actividades de Apoyo a la Administración de Justicia en Chile, en Proyecto de Capacitación, Perfeccionamiento y Política Judicial, Tomo II, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago 1991, pág. 382.

La reducción de estos plazos está radicada tanto en la disminución de los períodos de investigación –incluida la desestimación temprana de las causas– como en la etapa de juicio.

Respecto de los plazos de investigación, la Evaluación 2001 detectaba una política institucional promovida por la Fiscalía Nacional para que los fiscales buscaran siempre obtener el plazo legal máximo de dos años. Este año hemos detectado un abandono radical de dicha política, al menos desde las fiscalías locales. Un fiscal hablando sobre esto:

Cuando llegué a trabajar aquí se trataba siempre de pedir el plazo máximo de dos años (para investigar); pero en un momento se estabilizó en plazos de máximo 6 u 8 meses (para los delitos más graves) y hasta 3 meses ahora es mucho tiempo. Mientras más procedimientos, uno se va olvidando del caso. Cuando hay un delito flagrante, haces casi todas las diligencias prácticamente el mismo día...

A su turno, la duración de los juicios parece en la mayoría de los casos no supera el día de audiencia. No contamos con cifras generales respecto de este punto, pero, a modo nada más ilustrativo, el tiempo promedio de duración de los 64 juicios realizados en el Tribunal en lo Penal de Antofagasta durante el año 2002 fue de 6 horas incluidos los recesos²²³.

²²³ Tribunal en lo Penal de Antofagasta, Estadística Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Antofagasta, página 4.

ción de dichos problemas, sino que como un engranaje de políticas públicas más sofisticadas y específicas destinadas a atacar los problemas de fondo detrás de los fenómenos de inseguridad pública y la delincuencia¹³¹.

Más allá del debate teórico o académico acerca de las posibilidades del sistema de justicia criminal y de la reforma en la solución de tales problemas, es posible constatar que efectivamente se han generado demandas y expectativas muy importantes al nivel de la opinión pública respecto a la contribución que la reforma puede efectuar en materia de seguridad ciudadana y, por ello, es necesario, aun cuando existan limitaciones, decir algo al respecto. Si no se aportan elementos empíricos y analíticos al debate sobre la materia, este corre el riesgo de transformarse en una discusión sobre anécdotas o casos concretos, pero que no reflejen la realidad del funcionamiento del sistema y en donde, además, se pueda generar frustración como consecuencia de no existir respuesta a las expectativas existentes. En este sentido, el problema de la discusión anecdótica es que puede fijar imágenes en la opinión pública o en la clase política que distorsionen la contribución del nuevo sistema en el aumento o disminución de los problemas de seguridad pública y ello se transforme en un vehículo de reformas al mismo que afecten su funcionamiento global.

En este escenario, el objetivo central de este capítulo será presentar y discutir información empírica y analítica disponible acerca del funcionamiento de la reforma procesal penal y la seguridad pública en Chile para contribuir a tener un debate más informado y racional sobre la materia. Más que arribar a conclusiones definitivas, debido a las limitaciones que una investigación de esta naturaleza ofrece para ello, nos interesa incorporar elementos que permitan complejizar el debate existente en la materia y así evitar sacar conclusiones simplistas a la luz de indicadores parciales o limitados.

Uno de los problemas para cumplir con los objetivos del capítulo es que la seguridad ciudadana es un concepto sumamente complejo que involucra una diversidad importante de dimensiones y variables. Para los efectos de este trabajo reduciremos la noción de seguridad ciudadana a dos dimensiones. Por una parte, lo que podría denominarse como una dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, es decir, la probabilidad real de que una persona pueda ser víctima de un delito. Por otra parte, una dimensión subjetiva, vinculada a la percepción individual o social acerca de la posibilidad de ser víctima de dicho delito. Adicionalmente, entenderemos que estas dos dimensiones de la seguridad ciudadana se vinculan en forma estrecha con el fenómeno de delincuencia común, es decir, se entiende como un concepto asociado directa y exclusivamente a las tasas de delincuencia de un determinado país o región.

A partir de las dos dimensiones identificadas de la seguridad ciudadana y de su restricción a la delincuencia común, es posible identificar varios problemas que en el debate público se han mencionado respecto a la reforma. A continuación revisaremos los principales problemas en estas dos dimensiones.

¹³¹ Véase, por ejemplo, la posición del Fiscal Nacional, quien en una sesión especial de la Cámara de Diputados, realizada el 5 de noviembre de 2002 para analizar la marcha de la reforma procesal penal, señaló: "La reforma es un instrumento más para hacerse cargo de un problema que es mucho más amplio y que tiene causas sociales muy profundas, tales como la cesantía, la inestabilidad familiar...". Véase Acta Sesión N° 14, Cámara de Diputados, martes 5 de noviembre de 2002.

1. LA DIMENSIÓN SUBJETIVA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Desde momentos muy iniciales en los que se puso en marcha la reforma procesal penal, una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores a su funcionamiento es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad en las personas. El principal argumento que se ha dado para ello es sostener que la reforma sería muy “blanda” en contra de los delincuentes, derivado de su “carácter excesivamente garantista”. Esta “blandura” de la reforma haría que los delincuentes sean puestos en libertad en forma muy rápida, lo que aumentaría el riesgo de que vuelvan a cometer delitos. Esta situación sería percibida por la comunidad, la que sentiría niveles muchos más altos de temor que respecto al sistema antiguo. Ejemplos acerca de esta crítica son posibles de encontrar en diversos actores, pero principalmente en políticos de diversos partidos que parecen haber asumido el liderazgo en la materia.

Así, por ejemplo, el Senador por la IX región, Alberto Espina, señalaba durante su campaña electoral en junio de 2001: “La sensación que está dejando el sistema es que los delincuentes ingresan a la cárcel y salen al otro día. Esto genera inseguridad y la gente cree que el hecho queda en la impunidad”¹³². Un candidato al Senado por la misma región también afirmaba públicamente “La experiencia nos indica que precisamente en las dos capitales de aquellas regiones en donde se está aplicando la Reforma Procesal Penal, crece la sensación de inseguridad del delito, percepción que se relaciona directamente con los derechos que aquella reconoce a los delincuentes”¹³³.

Junto con los datos citados, esta misma percepción de aumento de inseguridad fue ratificada en cierta medida por el informe que realizó la Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal creada por el Ministro de Justicia y a partir del cual se originó la reforma del 30 de enero de 2002 (Ley 19.789). Dicha ley, entre otras materias, tuvo como objetivo fortalecer las facultades policiales en materia de control de identidad, detención y registro de lugares cerrados, con la finalidad de evitar la sensación de impunidad que supuestamente se estaba generando en las regiones respecto de la delincuencia de menor entidad. En efecto, en su parte pertinente, el informe señala:

*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*¹³⁴.

El informe 2001, junto con constatar la sensación generalizada existente en el medio ambiente político, llamaba la atención acerca de que esta primera impresión negativa sobre el efecto de la reforma en materia de percepción de temor, debía ser analizada con más cautela a la luz de los resultados empíricos disponibles a la época¹³⁵. No obstante este

¹³² Véase Duras Críticas a la Reforma Procesal Penal, en Diario Austral, 1º de junio de 2001.

¹³³ Véase DÍAZ HERRERA: Hay Que Revisar la Reforma Procesal Penal, en Diario Austral, 29 de julio de 2001.

¹³⁴ Informe Comisión de Evaluación Reforma Procesal Penal, 8 de octubre de 2001, 2 (2001). Véase en: [http://www.pazciudadana.cl/investiga/publicaciones/pdf_publici/informe_final_\(reforma_procesal\).PDF](http://www.pazciudadana.cl/investiga/publicaciones/pdf_publici/informe_final_(reforma_procesal).PDF)

¹³⁵ Véase Informe 2001, págs. 99 a 102.

llamado a la cautela, la sensación de mayor inseguridad causada por el carácter garantista de la reforma se ha mantenido en el tiempo constituyendo una crítica permanente a su funcionamiento. Así, por ejemplo, durante nuestra visita a Copiapó en el mes de octubre de 2002, existía una gran efervescencia en materia de seguridad ciudadana a propósito de la publicación de un estudio realizado por la Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama (CORPROA), que señalaba que la reforma no había sido una solución para el tema de la seguridad ciudadana en la Tercera Región y que, incluso, podría generar un aumento en la sensación de inseguridad y la pérdida de confianza en el sistema judicial chileno¹³⁶.

Ideas similares son expresadas por varios Diputados representantes de las regiones en donde la reforma se encuentra implementada. Estas opiniones fueron emitidas en una sesión especial organizada por la Cámara de Diputados para analizar la marcha de la reforma procesal penal el día 5 de noviembre de 2002. Así, no obstante todos los diputados que intervinieron destacaron lo positivo de la reforma, expresaron al mismo tiempo preocupación por el tema de su impacto en materia de seguridad pública. Por ejemplo, el Diputado Bayo, representante de uno de los distritos de la IX Región, sostenía "...el que tiene más garantías en este minuto es el presunto culpable. Todo esto genera desconfianza en la ciudadanía que, en general, en la Araucanía no percibe los beneficios del nuevo juicio oral"¹³⁷. El Diputado Urrutia, representante de un distrito de la VII Región, apuntaba sobre el tema: "La sensación de la población es que existe una impunidad tremenda"¹³⁸. El Diputado Walker, representante de un distrito de la IV Región, señaló también sobre su experiencia: "...la gente considera que esta reforma protege más a los delincuentes que a las víctimas de los delitos, sentimiento que, por lo menos yo, puedo percibir en cada conversación que tengo con la gente"¹³⁹. Un Diputado representante de un distrito de la II Región, Araya, indicaba al respecto: "A esto se agrega una creciente preocupación existente: la enorme sensación de inseguridad en la comunidad, quizás el problema de fondo que está afectando a la reforma"¹⁴⁰. Los políticos citados pertenecen tanto a partidos de la coalición de gobierno como de oposición.

De las propias opiniones de los diputados presentadas se deduce que la principal fuente de información que les ha permitido formarse una opinión crítica acerca del impacto de la reforma en materia de percepción subjetiva de seguridad es su contacto con personas de sus distritos. La pregunta relevante es si más allá de estas experiencias individuales existen antecedentes empíricos que permitan conocer en forma más cierta la realidad de las regiones en donde se aplica la reforma en la materia.

El único estudio de carácter empírico que contiene información acerca de los niveles de temor al delito en Chile es el que realiza la Fundación Paz Ciudadana con ayuda de la empresa Adimark, denominado "Índice Paz Ciudadana-Adimark" (en adelante "Índice").

¹³⁶ Los detalles de dicho estudio pueden verse en: CORPROA; Reforma Procesal Penal en la Tercera Región: una Evaluación Preliminar, Serie Alerta y Gestión N° 8, octubre de 2002, 24 páginas más anexos. Parte del debate público generado por dicho informe puede verse en Innegable Aumento Delincuencial en Atacama desde la Implantación de la Reforma Procesal, Diario Chañarillo, 30 de octubre de 2002, página 6.

¹³⁷ Véase Actas Sesión 14, Cámara de Diputados, 5 de noviembre de 2002.

¹³⁸ Ib.

¹³⁹ Ib.

¹⁴⁰ Ib.

Dicho estudio es realizado desde el segundo semestre del año 1998, con una periodicidad semestral¹⁴¹. Se trata de una encuesta telefónica a personas mayores de 18 años que residen en hogares ubicados en 37 comunas del país (23 de la Región Metropolitana y 14 ciudades ubicadas en regiones). El universo de personas que contestan la encuesta varía de estudio en estudio, pero corresponde a cifras aproximadas a los 11.000 encuestados en cada uno, con un promedio aproximado de 300 respuestas por comuna. El margen de error estimado, con un 95% de confianza, es de +/- 1%¹⁴². El Índice es un instrumento destinado a medir el nivel de temor de la población a la delincuencia. Dentro de los diversos aspectos que la encuesta investiga, el que es relevante para los objetos del análisis de esta sección es la medición del nivel de “alto temor”¹⁴³. El nivel de alto temor es definido en dichas encuestas como “la proporción de personas que declaran tener siempre temor de ser asaltadas o robadas al salir de su hogar, al volver al anochecer a su casa, al caminar a solas por su barrio y dentro de sus casas en las noches”¹⁴⁴.

A continuación revisaremos la evolución de dicho índice para ver si resulta consistente con las percepciones descritas precedentemente. Antes de ello, es necesario mencionar que una de las limitaciones que muestra esta encuesta es que ella no presenta una cobertura de carácter regional sino solo comunal. Esto quiere decir que ella es representativa solo de las ciudades en donde se efectúa la encuesta y no en el resto de la región a la que pertenece dicha ciudad, lo que limita la posibilidad de sacar conclusiones generales sobre sus resultados. Las ciudades cubiertas por el estudio son: La Serena (IV Región), Temuco (IX Región), Antofagasta (II Región) y Talca (VII Región), todas ellas capitales de las respectivas regiones. El Índice no cubre ninguna ciudad de la III Región, lo que constituye una limitación adicional a la descrita precedentemente¹⁴⁵.

Para avanzar en el análisis de las cifras del Índice, el cuadro N° 42 presenta un resumen de los resultados de alto temor obtenidos a partir del año 1999 que es el primer año que tiene información semestral completa. El cuadro N° 42 presenta dicha información en tres modalidades, los índices de alto temor obtenidos en las comunas de la Región Metropolitana (R.M), en regiones y el promedio nacional.

¹⁴¹ Cabe señalar que el año 1998 fue realizado solo durante el segundo semestre.

¹⁴² Las instituciones que realizan el estudio reconocen que el hecho que la encuesta sea realizada en forma telefónica excluye de la muestra a los hogares que carecen de teléfono, los que normalmente corresponden a sectores de menor ingreso económico. Este hecho introduce una distorsión en los resultados en el sentido de subestimar a ese grupo.

¹⁴³ El índice contiene un valor mínimo de 0 y uno máximo de 18. Los porcentajes que se acumulan entre los valores 15 y 18 corresponden al índice de alto temor.

¹⁴⁴ Véase Fundación Paz Ciudadana, 10 Años, pág. 24, 2002.

¹⁴⁵ Como señalamos, el único antecedente disponible sobre dicha región es la impresión recabada en nuestra visita, según la cual existiría una gran preocupación por el tema de la seguridad ciudadana. Esta visión fue ratificada por los entrevistados en la ciudad de Copiapó, donde señalaron que la prensa estaba jugando un rol muy importante en generar un ambiente de inseguridad en la ciudad. En todo caso, cuestionaban el hecho que la reforma estuviera generando efectivos problemas de seguridad ciudadana en su dimensión objetiva. Así, por ejemplo, lo manifiesta el General de Carabineros Alfonso Bobadilla en una entrevista a un diario regional el 3 de noviembre de 2002. Véase *Cifra Negra de Delitos se ha Reducido por Incremento de Denuncias*, en *Diario Atacama*, 3 de noviembre de 2002, disponible en: http://www.elatacama.cl/noticias/detalles.asp?id_noticia=737. Esta misma idea también es discutida por el Gobernador de la Provincia de Huasco (parte de la III Región), quien también sostiene en una entrevista que, al menos en su Provincia, no se han presentado problemas de seguridad objetiva y subjetiva relevantes producto de una adecuada implementación de la reforma. Véase *Provincia de Huasco Avanza en Materia de Delincuencia*, en *Diario Atacama*, 3 de diciembre de 2002.

CUADRO N° 42¹⁴⁶

	Abril 99	Oct. 99	Abril 00	Oct. 00	Junio 01	Oct. 01	Julio 02	Oct. 02
R.M	18%	19,3%	16,8%	13,4%	15,4%	14,1%	12,6%	12,9%
Regiones	10%	12,8%	12,7%	11 %	12,1%	10,3%	12,3%	12,1%
Nacional	15%	16,9%	15 %	12,3%	13,7%	12,4%	12,4%	12,5%

Según se puede apreciar de la información contenida en el cuadro N° 42, el análisis de los índices de alto temor varía si este se realiza solo a nivel nacional o si se distingue entre la realidad de la Región Metropolitana y el resto de las regiones. Si bien el índice entre ambas agrupaciones ha tendido a asimilarse durante el año 2002, ambos muestran una tendencia diversa. En la Región Metropolitana la tendencia desde el año 1999 es a la baja, con un pequeño incremento en octubre de 2002, en cambio en regiones el comportamiento del índice de alto temor es muy errático. Así, entre abril y octubre de 1999 se registra una alza, para luego una baja entre abril y octubre de 2000. En junio de 2001 hay una nueva alza, pero inmediatamente la cifra baja en octubre de 2001. El año 2002 la cifra sube nuevamente manteniéndose en forma estable en las dos mediciones.

A continuación revisaremos lo ocurrido en las ciudades de las regiones cubiertas por el Índice. En primer término el cuadro N° 43 contiene un resumen de los resultados de las ciudades de la primera etapa de la reforma: La Serena y Temuco.

CUADRO N° 43¹⁴⁷

	Abril 99	Oct. 99	Abril 00	Oct. 00	Junio 01	Oct. 01	Julio 02	Oct. 02
La Serena ¹⁴⁸	S/i	S/i	11,2%	9,3%	15,9%	11,8%	16,1%	14,9%
Temuco	9,5%	9,3%	6,9%	7,4%	14,8%	13,3%	13,8%	14,1%

Las percepciones iniciales acerca que la reforma producía más temor en las regiones en donde se implementaba parecieron tener un cierto sustento empírico en los resultados del Índice si se comparaban los mismos de octubre de 2000, dos meses antes de la entrada en vigencia de la reforma en dichas ciudades, con los de junio de 2001, a seis meses de haberse iniciado esta. En efecto, las cifras de junio de 2001 indican un incremento importante del índice de alto temor en las ciudades de La Serena y Temuco respecto a la medición anterior de octubre de 2000, es decir, antes de la entrada en vigencia de la reforma. En el caso de La Serena el aumento había sido de un 9,3% a un 15,9%, es decir, un incremento de un 6,6% en

¹⁴⁶ Fuente: Elaboración propia a partir de Índice Paz Ciudadana-Adimark de abril de 1998, octubre 1999, abril 2000, octubre 2000, junio 2001, octubre 2002, julio 2002 y octubre 2002.

¹⁴⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de Índice Paz Ciudadana-Adimark de abril de 1998, octubre 1999, abril 2000, octubre 2000, junio 2001, octubre 2002, julio 2002 y octubre 2002.

¹⁴⁸ La Serena fue incorporada a la encuesta solo a partir del año 2000.

el índice de “alto temor”. En Temuco el incremento era de un 7,4% a un 14,8%, es decir, un incremento de 7,4%. Ambos incrementos coinciden con un aumento del índice de alto temor a nivel nacional y en el promedio regional, pero sobrepasan en forma amplia dicho incremento (de 1,4% y 1,1% en forma respectiva).

Esta situación varía en octubre de 2001. En dicha medición el nivel de alto temor disminuyó significativamente en ambas ciudades, aun cuando sin alcanzar los niveles de octubre de 2000. En La Serena la disminución fue desde un 15,9% de alto temor en junio de 2001 a un 11,8% en octubre del mismo año (4,1% menos) y en Temuco desde un 14,8% a un 13,3% (1,5% menos). Dicha baja coincide con una baja general del mismo índice en el promedio nacional y regional, aun cuando sobrepasando en algún margen dicha baja (1,3% y 1,7% respectivamente). Con esto, ambas regiones se acercaban al promedio regional de alto temor que para dicho mes fue de 10,3% y al nacional de 12,4%. Sobre la base de estos datos el estudio de evaluación de 2001 llamaba a la cautela en la interpretación de las cifras¹⁴⁹.

La situación descrita cambia en el año 2002 que presenta una tendencia errática del índice de alto temor en ambas ciudades. El Índice de julio de 2002 da cuenta de un nuevo incremento del nivel de alto temor en las ciudades de La Serena y Temuco. Esto se produce en un contexto en donde el promedio de temor de las regiones también aumentó, pero el nacional se mantuvo estable. En efecto, en La Serena se pasó de un 11,8% de alto temor en octubre de 2001 a un 16,1% en julio de 2002, representando un incremento de 4,3% superior al 2% de incremento promedio regional. En Temuco, en cambio, el aumento es muy inferior (0,5%), pasándose de un 13,3% de alto temor en octubre de 2001 a un 13,8% en julio de 2002. El promedio del índice en las regiones aumentó en el mismo período de un 10,3% a un 12,3%.

En la medición de octubre de 2002 se produce por primera vez dentro del período cubierto una separación en el comportamiento del índice entre ambas ciudades y respecto de la tendencia regional y nacional. En efecto, en La Serena el índice de alto temor baja de un 16,1% a un 14,9% (1,2% menos) en tanto que en Temuco experimenta un leve incremento de un 13,8% a un 14,1% (0,3%). La propensión nacional es a un leve aumento también, ya que se pasa de un 12,4% de alto temor a un promedio de 12,5%, en tanto que la tendencia regional es a una leve baja de un 12,3% a un 12,1% de alto temor.

Un comportamiento diferente al manifestado por las ciudades de las regiones IV y IX pareciera producirse en las regiones de la segunda etapa de implementación de la reforma. El cuadro N° 44 contiene un resumen de los resultados del índice de alto temor en las ciudades de Antofagasta y Talca desde el año 1999.

CUADRO N° 44¹⁵⁰

	Abril 99	Oct. 99	Abril 00	Oct. 00	Junio 01	Oct. 01	Julio 02	Oct. 02
Antofagasta	10%	12,6%	14,8%	14,7%	12,9%	9,7%	7,8%	14,5%
Talca	10,5%	14,4%	10,6%	10,2%	7,6%	13,6%	13,3%	18,2%

¹⁴⁹ Véase ANDRÉS BAYTELMAN, Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena (2002).

¹⁵⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de Índice Paz Ciudadana-Adimark de abril de 1998, octubre 1999, abril 2000, octubre 2000, junio 2001, octubre 2002, julio 2002 y octubre 2002.

En las ciudades de Antofagasta y Talca los niveles de alto temor disminuyeron una vez que la reforma procesal penal entró en vigencia en las mismas. Así, en Antofagasta, el nivel de alto temor a octubre de 2001 (el mismo mes que la reforma entró en funcionamiento) era de un 9,7% y en julio de 2002 (a nueve meses de puesta en marcha el nuevo sistema) de un 7,8%, con una disminución de 1,9%. En Talca, el nivel a octubre de 2001 era de 13,6% y baja en julio de 2002 a 13,3%, es decir, en un 0,3%.

Sin embargo, el análisis de estas cifras es más complejo. Esto se debe a que es necesario agregar como potencial efecto de la reforma la cifra de octubre de 2001, debido a que el Índice fue elaborado en un período intermedio que cubrió el inicio de funcionamiento de la reforma en ambas ciudades. En efecto, las entrevistas fueron realizadas entre el 1 y el 28 de octubre de 2001, en tanto que la reforma entró en vigencia el día 16 del mismo mes. Si se toma entonces el mes de octubre como el primer mes de efecto de la reforma se puede ver que en Antofagasta se produjo una disminución del alto temor de un 12,9% en ese mes a un 9,7% (3,2%) y luego una nueva baja a un 7,8%. En cambio en Talca el comportamiento del indicador es más errático. En junio de 2001 tiene un 7,6% y sube a octubre a un 13,6% (6%), para luego bajar en julio de 2002 a un 13,3% (0,3%). Cabe señalar que la disminución del alto temor en Antofagasta entre junio y octubre de 2001 es coherente con lo ocurrido con la disminución del promedio nacional (de 13,7% a 12,4%) y el regional (12,1% a 10,3%) en el período. En cambio, la disminución del alto temor tanto en Antofagasta como en Talca entre octubre de 2001 y junio de 2002 se produce contra la tendencia regional en la que existe un aumento de 2% del alto temor y contra la nacional que se mantiene en un mismo porcentaje promedio.

Finalmente, los resultados de octubre de 2002, dan cuenta de una importante alza en el alto temor en ambas ciudades. Así, Antofagasta sube de un 7,8% a un 14,5% (6,7%) y Talca de un 13,3% a un 18,2% (5,5%). Este aumento contraría la tendencia del promedio regional que presenta una leve disminución en el período (de 12,3% a 12,1%).

Si se compara la situación ocurrida con las ciudades de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma se puede notar un comportamiento diverso del índice de alto temor. En La Serena y Temuco pareciera que la reforma tuvo un impacto negativo en la percepción ciudadana ya que ambas ciudades presentan un alza relevante al momento en que se pone en marcha el nuevo sistema. Sin embargo, el comportamiento posterior al impacto inicial es errático. El alza experimentada tiende a disminuir, luego subir y finalmente estabilizarse un poco más abajo en octubre de 2002. En general, además, las fluctuaciones experimentadas por el índice de alto temor en ambas ciudades van de la mano de fluctuaciones en el promedio nacional y regional.

En Antofagasta y Talca el impacto inicial de la reforma pareciera producir una baja importante en el índice de alto temor, es decir, su impacto sería positivo desde el punto de vista de la seguridad ciudadana. Sin embargo, dicha mejora se revierte producto de un incremento muy significativo en octubre de 2002. Además, en ambas ciudades las fluctuaciones de índice de alto temor van en contra de la tendencia del promedio regional y nacional, al menos inicialmente.

A grandes rasgos, un aspecto común de las cifras en todas las ciudades examinadas es que en octubre de 2002 el índice de alto temor supera al existente antes de la puesta en marcha

de la reforma procesal penal en ellas y, además, supera los incrementos experimentados por el promedio nacional y regional en el período.

Sin incluir otras consideraciones o el comportamiento errático del índice de alto temor en los períodos intermedios, las cifras de octubre de 2002 podrían dar pie para confirmar las percepciones acerca que la reforma aumentaría los niveles de inseguridad subjetiva de la población al delito. Con todo, se trata de un indicador que debe ser analizado en conjunto con información adicional para establecer si efectivamente la reforma constituye una variable relevante en dicho aumento. Para estos efectos un segundo indicador en la materia es analizar la situación de la percepción pública acerca de la reforma con el objetivo de verificar si es que existe alguna relación entre el mayor temor y cómo es percibido el nuevo sistema por la población.

En materia de percepción pública general sobre la reforma solo existen dos estudios relevantes, ambos realizados durante el transcurso del año 2002. El primero de estos corresponde al “Índice Paz Ciudadana-Adimark” de octubre de 2001 y de julio de 2002. Ya hemos explicado la metodología y objetivos de dicho Índice. Ambas versiones del Índice incorporaron un breve capítulo dedicado a examinar el nivel de conocimiento y aprobación pública de la reforma procesal penal.

En primer lugar, el Índice de julio de 2002 explora el nivel de conocimiento general que existe acerca del trabajo de la reforma. Así, se concluye que un 49,7% del total de los entrevistados declaró conocer o haber oído hablar de la reforma procesal penal, en tanto que un 50,3% no. De quienes afirman conocer o haber oído hablar de la reforma (equivalente a 5.527 personas), un 70% considera que ella tendrá un efecto positivo para la justicia chilena, en tanto que un 19% considera que no lo tendrá, un 7% que tendrá un efecto negativo y un 4% no sabe qué efecto tendrá¹⁵¹.

Junto con estos datos de carácter nacional, los estudios arrojan algunos resultados en cuatro de las ciudades en donde la reforma procesal penal se encuentra funcionando. En todas estas ciudades el nivel de conocimiento de la reforma es mayor al del promedio nacional según se puede apreciar en el cuadro N° 45, que contiene los resultados del Índice de octubre de 2001 y julio de 2002:

CUADRO N° 45¹⁵²

Ciudad	% personas que conocen o han oído hablar de la reforma, octubre 2001	% personas que conocen o han oído hablar de la reforma, julio 2002
Antofagasta	60	58
La Serena	73	70
Talca	75	62
Temuco	70	64

¹⁵¹ Véase, Índice Paz Ciudadana-Adimark, julio de 2002.

¹⁵² Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark, julio de 2002.

Debe notarse que las dos ciudades que presentan mayores niveles de conocimiento de la reforma en julio de 2002 corresponden a ciudades de la primera etapa de implementación de la misma, con lo que podría concluirse algo obvio, mientras más tiempo funciona la reforma, más conocida es por la gente. Sin embargo, si se comparan estas cifras con el estudio realizado por las mismas instituciones en octubre del año 2001, es posible observar algunas diferencias que obligan a relativizar esta conclusión. Curiosamente, el estudio de octubre de 2001 arroja mayores niveles de conocimiento de la reforma que el de julio de 2002. Estas diferencias son menores en las ciudades de Antofagasta y La Serena (ambas con un 2% y un 3% de mayor conocimiento respectivamente) y de mayor magnitud en las ciudades Temuco y Talca (ambas con un 6% y un 13% de mayor conocimiento respectivamente). No tenemos una explicación clara para este fenómeno.

El Índice también entrega información específica respecto a la valoración positiva de la reforma dentro del porcentaje de personas que la conocen en estas mismas ciudades. Dicha información se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 46¹⁵³

Ciudad	% personas que estiman que reforma tendrá efecto positivo, octubre 2001	% personas que estiman que reforma tendrá efecto positivo, julio 2002
Antofagasta	85	67
La Serena	71	74
Talca	73	75
Temuco	60	68

Las cifras generales dan cuenta de una alta valoración de la reforma en las ciudades en donde esta funciona. Incluso, en las ciudades en las que se presentan menores niveles de valoración, este es equivalente a dos tercios. Al igual que en el ítem anterior, los resultados del 2002 presentan algunas diferencias con los resultados de octubre de 2001. Así, en tres de las cuatro ciudades la opinión acerca del efecto positivo de la reforma aumentó (en La Serena de 71% a 74%, en Talca de 73% a 75% y en Temuco de 60% a 68%), en cambio, en una de ellas bajó (Antofagasta de 85 a 67%).

Si se analizan estos resultados respecto a las variaciones analizadas en el índice de alto temor se puede apreciar con más claridad algunas tendencias. Así, en el período de octubre de 2001 y julio de 2002 el índice de alto temor aumentó en forma importante en las ciudades de La Serena y Temuco (4,3% y 0,5% respectivamente), en un contexto en donde también hay un aumento significativo de la valoración positiva de la reforma (3% y 8% respectivamente). Estos datos parecieran sugerir que no existe una conexión directa entre el sentimiento de alto temor de la gente y la opinión sobre el nuevo sistema. Las cifras indican que no obstante considerarse muy positivo el nuevo sistema por la población que vive en dichas ciudades, ese elemento no reduce las tasas de alto temor en las mismas personas, incluso se aumentan en forma inversa al aumento de valoración positiva del sistema. Este hecho pone en cuestión el que la reforma sea la variable relevante en el aumento del índice de alto temor.

¹⁵³ Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark, julio de 2002.

En Antofagasta se produce un fenómeno contrario al descrito, lo que tiende a confirmar el punto que hemos sostenido. Así, en dicha ciudad existe una importante baja en la valoración positiva de la reforma en el período (18%), en un contexto en donde también baja el índice de alto temor (1,9%). Es decir, la menor valoración de la reforma no se traduce en un aumento de la inseguridad, sino que, por el contrario, un menor nivel de alto temor. Esto sugeriría nuevamente la autonomía entre ambos aspectos. Lo lógico sería esperar una conexión entre disminución de valoración de la reforma y aumento del índice de alto temor, relación que nuevamente no se da en esta ciudad para este período.

En este contexto, la ciudad de Talca constituye un “caso anómalo” ya que el índice de temor presenta una leve baja (0,3%), en un contexto en donde la valoración de la reforma presenta una leve alza (2%). En este sentido se da la relación “lógica” que podría esperarse si es que la reforma constituyera la variable relevante en la producción del temor ciudadano. Con todo, el hecho que en ambos indicadores las variaciones sean porcentualmente menores podría afectar la posibilidad de obtener conclusiones ya que el margen de error estadístico puede distorsionar el efectivo comportamiento del sistema.

Un segundo estudio relevante de percepción pública fue realizado por Adimark, esta vez por encargo del Ministerio de Justicia, y tuvo por objetivo específico medir las percepciones de la población acerca de la reforma procesal penal en las regiones en donde esta se aplica (en adelante estudio Adimark-Ministerio de Justicia)¹⁵⁴. Dicho estudio consistió en una entrevista telefónica a 1.166 personas mayores de 18 años que viven en las cinco regiones en donde la reforma estaba vigente a julio de 2002. Su margen de error es +/- 2,87%. Las entrevistas se efectuaron en el mes de julio del mismo año y sus resultados fueron dados a conocer en el mes de septiembre de 2002.

Un primer tema que explora este estudio es el nivel de conocimiento de la reforma de las personas que habitan las regiones en donde esta se encuentra vigente. Los resultados generales arrojaron que un 67,6% del total de los entrevistados había oído hablar de la reforma, desglosándose dicha cifra en un 40% que había oído hablar y conocía el sistema y un 27,6% que había oído hablar pero que desconocía el sistema. El cuadro N° 47 presenta los resultados de dicha encuesta desagregados por regiones:

CUADRO N° 47¹⁵⁵

Región	% ha oído hablar y conoce	% ha oído hablar pero no conoce	% total ha oído hablar
II Región	37,4	23,5	60,9
III Región	42,3	25,1	67,4
IV Región	45,2	25,9	71,1
VII Región	36,8	29,7	65,7
IX Región	28,8	41,5	71,2
Total	40,0	27,6	67,6

¹⁵⁴ Véase Percepción sobre el Funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: Regiones II, III, IV, VII y IX, septiembre de 2002. Los resultados de esta encuesta fueron publicados en varios diarios. Véase, por ejemplo, Gallada le Hace la Ola a la Reforma Procesal Penal, en La Cuarta, 1° de octubre de 2002; Buena Percepción de Reforma Procesal Penal, en El Mostrador, 1° de octubre de 2002; y Acogida del 73,6% Tiene la Reforma Penal en las Regiones en Donde se Aplica, en El Mercurio, 1° de octubre de 2002.

¹⁵⁵ Fuente: Percepción sobre el Funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: Regiones II, III, IV, VII y IX, septiembre 2002.

Nuevamente debe destacarse que pareciera existir un mayor nivel de conocimiento de la reforma en las ciudades de la primera etapa de implementación de la reforma que de la segunda. Así, en la IV y IX Región el nivel general de conocimiento supera el 71%, en contraposición con las cifras de la II, III y VII que, incluso en su punto más bajo, llegan a un 60,9%.

Un segundo tema del que da cuenta este estudio se refiere a los niveles de acuerdo de la población con la reforma. En este ítem el promedio de las cinco regiones arroja que un 73,6% de las personas que señalaron saber algo de la reforma se manifestaron de acuerdo con ella. Un 11,4% se manifestó indiferente, un 8,8% en desacuerdo y un 6,2% o no sabe o no contesta. Desglosado por regiones los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 48¹⁵⁶

Región	% de acuerdo con la reforma
II Región	73,9
III Región	68,1
IV Región	70,5
VII Región	77,6
IX Región	73,9
Total	73,6

El estudio Adimark-Ministerio de Justicia intenta también profundizar en la evaluación de la reforma. Para ello, incluyó una pregunta al universo de personas que declararon saber sobre la reforma, en la cual se le solicitó que indicara su opinión acerca de cómo ha funcionado esta sobre la base de una escala de notas de 1 a 7. En este contexto, el 76,8% de los entrevistados calificó con notas 5-6-7 (equivalentes a una evaluación positiva) el funcionamiento de la reforma en la IV y IX Región y en 65,9% en la II, III y VII Región. Los resultados por región se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 49¹⁵⁷

Región	% calificó 5-6-7 (bien o excelente)	% calificó 1-4 (regular o mal)
II Región	76,7	23,3
III Región	67,2	32,8
IV Región	76,4	23,6
VII Región	58,7	41,3
IX Región	77,0	23,0

¹⁵⁶ Fuente: Ib.

¹⁵⁷ Fuente: Ib.

El cuadro N° 49 permite apreciar la diferencia existente entre las regiones de la primera y la segunda etapa de implementación de la reforma. Con todo, la principal diferencia se presenta respecto de la VII Región que es la que alcanza niveles más bajos en la evaluación de la reforma con un 58,7% de las respuestas entre 5 y 7. La II Región presenta un porcentaje equivalente al de la IV y IX Región y la III inferior, pero cercana al 70%.

Sobre la base de los resultados expuestos es posible detectar bastante coincidencia entre los dos estudios presentados sobre percepción pública. En efecto, los porcentajes de personas entrevistadas que conocen o han oído hablar de la reforma en las regiones en donde esta funciona, fluctúan entre un 60% y 70% en ambos estudios. Lo mismo ocurre con los niveles de aceptación o valoración positiva de la reforma que, con la excepción de la VII Región en el estudio Adimark-Ministerio de Justicia, se sitúan entre un 67% y un 77%. La consistencia de ambos estudios tiende a darle mayor peso a los resultados obtenidos por ambos si es que se consideraran en forma aislada.

Los resultados en análisis tienden a confirmar la hipótesis que se ha estado sugiriendo en torno a la autonomía entre el fenómeno de temor al delito y percepción acerca de la reforma. En efecto, no obstante la IV y IX Región presentan altos niveles de evaluación positiva acerca del funcionamiento de la reforma en el mes de julio de 2002, en ese mismo período se incrementa en ambas el índice de alto temor al delito. En Talca, que representa la ciudad con un nivel más bajo de evaluación positiva en el mes de julio, en cambio, el índice de alto temor disminuye en el mismo mes respecto a la medición anterior. Nuevamente pareciera que la opinión que tiene la gente sobre la reforma no afecta en forma directa su percepción de temor. Es decir, la reforma no sería la variable más relevante para explicar las fluctuaciones del índice de alto temor. La única excepción es en la ciudad de Antofagasta en donde existe coincidencia entre el porcentaje de valoración positiva de la reforma y una baja en el índice de alto temor en el mismo período.

Para concluir el análisis de la dimensión subjetiva de la seguridad pública, sobre la base de la información presentada, limitada e incompleta como ya señalamos, creemos posible afirmar que no resulta posible establecer una correlación directa y clara entre el funcionamiento de la reforma procesal penal y el temor al delito en la población. Es decir que, al menos desde el punto de vista de los dos indicadores revisados, no existe sustento empírico para la afirmación “la reforma procesal penal genera más inseguridad”. Por el contrario, los antecedentes parecen sugerir que la reforma procesal penal no pareciera ser el factor decisivo para explicar las fluctuaciones del nivel de alto temor, cuestión que no excluye que pueda pesar de alguna forma en tales cambios. El argumento no es que la reforma no afecte de alguna manera la percepción de temor, sino que no sería la variable más relevante. El peso o la influencia efectiva que pueda tener la reforma en el fenómeno de generación de inseguridad requeriría estudios mucho más detallados que los disponibles hasta la fecha si se quieren obtener conclusiones de alguna validez empírica. Por el contrario, con alto grado de probabilidad, las fluctuaciones en el índice de alto temor se explican como consecuencia de factores distintos a la reforma que no son objeto de medición en los estudios revisados y cuya explicación, en consecuencia, es un tema pendiente.

2. LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea que

la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en donde esta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el incremento que habrían experimentado las denuncias en las regiones de la reforma en comparación con el resto del país. A su vez, se suele señalar como una segunda crítica que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales. Ambos aspectos importarían que las personas en las ciudades de las regiones se verían más expuestas a la comisión de un delito que las personas en las regiones en donde la reforma no ha sido implementada.

En lo que sigue analizaremos ambas críticas a la luz de información empírica disponible ofreciendo elementos nuevos para complejizar el análisis de las mismas.

El primer aspecto de estudio se refiere al análisis del comportamiento de la tasa de denuncias. Así, intentaremos establecer si existe una relación entre el comportamiento de las denuncias y la puesta en marcha de la reforma procesal penal en las regiones que son objeto de investigación en este trabajo.

Para estudiar el comportamiento de las denuncias utilizaremos las cifras que prepara la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile¹⁵⁸. Lamentablemente, los estudios del Ministerio del Interior no dan cuenta del total de denuncias sino solamente de las que son consideradas como los delitos de mayor connotación social. Estos delitos incluyen: robos, hurtos, lesiones, homicidios y violaciones. No obstante esta limitación, estas categorías de delitos representan la principal preocupación pública en materia de seguridad ciudadana, por lo que parece una muestra suficientemente significativa como para analizar el tema en estudio.

El cuadro N° 50 contiene el resumen de la evolución de las denuncias entre los años 1999 y 2002 a nivel nacional. Dicha evolución se presenta en dos formatos: frecuencia o número total de denuncias y número de denuncias por cada 100.000 habitantes. Junto con lo anterior, se agrega el porcentaje de variación de ambas tasas entre un año y otro con el objetivo de facilitar el análisis de la evolución de la cifra.

CUADRO N° 50¹⁵⁹

	1999	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
N°	196.253	218.481	11,3	263.741	20,72	294.529	11,7
100.000	1.298,8	1.427,4	9,9	1.702,04	19,24	1.872,2	10,4

¹⁵⁸ Dichas estadísticas se preparan sobre la base de las cifras que proporcionan en forma directa al Ministerio del Interior las policías de Carabineros de Chile e Investigaciones. Cabe señalar que el Ministerio del Interior prepara estas estadísticas desde el año 1999.

¹⁵⁹ Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales de Estadísticas del Ministerio del Interior años 1999, 2000, 2001 y 2002. Estos informes puede ser obtenidos revisando la página web del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gov.cl/index2.html>

De acuerdo a las cifras presentadas en el cuadro N° 50, es posible afirmar que las denuncias presentan un aumento sostenido desde el año 1999 tanto respecto al número total de denuncias presentadas en los delitos de mayor connotación social como en la proporción de denuncias por cada 100.000 habitantes en los mismos delitos, manteniendo la tendencia que fue posible observar desde mediados de la década de los noventa.

Trabajar solo con las cifras a nivel nacional puede distorsionar el análisis más detallado de la evolución de las denuncias y su comparación con las regiones en donde la reforma funciona. Por lo mismo, el cuadro N° 51 presenta la evolución de la frecuencia de denuncias entre el año 1999 y 2002 diferenciando entre las regiones y la Región Metropolitana.

CUADRO N° 51¹⁶⁰

	1999	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
R.M.	93.928	105.578	13,17	131.999	25,03	131.425	- 0,43
Regiones	102.964	112.903	9,65	131.719	16,66	162.813	23,60

Según se puede observar, la Región Metropolitana representa entre un 40 y 50% del total de denuncias entre los años 1999 y 2002. Junto con lo anterior, presenta un crecimiento distinto a las regiones. Incluso, el año 2002 presenta una baja, en tanto que las regiones presentan el alza más importante experimentada en el período. Es por estas razones que comparar las cifras de las regiones de la reforma con la frecuencia promedio nacional distorsiona la realidad de las regiones. En efecto, el peso que tiene la Región Metropolitana en el conjunto de las denuncias hace que el promedio nacional no represente con tanta claridad la realidad de las regiones. Siendo esto así, es importante comparar la evolución que presenten las regiones en donde la reforma se ha implementado no solo con el promedio nacional, sino que también con la evolución de las regiones que representan una realidad más comparable.

El cuadro N° 52 presenta la evolución de las denuncias (en números absolutos y por cada 100.000 habitantes) y los porcentajes de variación anuales entre los años 1999 y 2002 en las regiones IV y IX.

CUADRO N° 52¹⁶¹

	1999	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
IV Región							
N°	6.345	7.738	21,95	9.641	24,59	12.423	28,86
100.000	1.105,7	1.329,6	20,24	1.633,85	22,88	2.077,25	27,14
IX Región							
N°	8.894	8.526	-4,14	14.637	71,67	16.792	14,72
100.000	1.022,7	970,3	-5,22	1.648,92	69,94	1.873,18	13,60

¹⁶⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales de Estadísticas del Ministerio del Interior años 1999, 2000, 2001 y 2002.

¹⁶¹ Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales de Estadísticas del Ministerio del Interior años 1999, 2000, 2001 y 2002.

Se puede observar que en ambas regiones la puesta en marcha de la reforma coincide con un aumento del total de las denuncias y de la tasa por cada 100.000 habitantes en el año 2001. Ese aumento es coincidente con la evolución experimentada en el promedio nacional y en el promedio de las regiones en el mismo período. Con todo, ambas regiones presentan el año 2001 un crecimiento mayor que el promedio nacional y regional. Tratándose de la IV Región, la diferencia entre el crecimiento de la misma con el promedio regional es inferior a un 10%, en tanto que en la IX es cercano al 55%.

El año 2002 también constituye un período en donde las denuncias aumentan en ambas regiones. Con todo, se observa una tendencia distinta a la del año 2001. Así, en la IV Región el incremento corresponde solo a un 5% sobre el promedio regional y la IX Región presenta un incremento de las denuncias, pero con cerca de un 9% menos que el promedio de las regiones. Es decir, pareciera que el impacto que genera la reforma en el primer año en materia de denuncias tiende luego a estabilizarse en el segundo año en el que las cifras de ambas regiones se acercan al promedio regional.

El cuadro N° 53 presenta la evolución de las denuncias (en números absolutos y por cada 100.000 habitantes) y los porcentajes de variación anuales entre los años 1999 y 2002 en las regiones II, III y VII.

CUADRO N° 53¹⁶²

	1999	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
II							
N°	5.837	6.396	9,58	7.289	13,96	9.869	35,40
100.000	1.254,3	1.356,7	8,16	1.526,58	12,52	2.041,60	33,74
III							
N°	3.108	3.848	23,81	4.204	9,25	6.032	43,48
100.000	1.145,6	1.395,1	21,77	1.500,04	7,52	2.119,26	41,28
VII							
N°	11.245	12.129	7,86	14.155	16,70	19.268	36,12
100.000	1.234,3	1.319,8	6,92	1.527,67	15,75	2.063	35,04

Al igual que en la IV y IX Región, la evolución del número y tasas de denuncias presentadas en las regiones de la segunda etapa presenta un incremento al momento en que se pone en marcha la reforma. Ese incremento también resulta coincidente con un aumento de las denuncias promedio a nivel regional. Al igual que en las regiones de la primera etapa, el aumento en la II, III y VII Región es más alto que este promedio, se trata de aumentos superiores entre un 11% y un 19% respecto de dicho promedio.

¹⁶² Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales de Estadísticas del Ministerio del Interior años 1999, 2000, 2001 y 2002.

En su conjunto, las cifras presentadas tanto en las regiones de la primera como de la segunda etapa de implementación de la reforma muestran en forma consistente un aumento de las denuncias a partir del momento en que la reforma se pone en marcha en las mismas regiones. Considerado ese hecho en forma aislada se podría sostener que el impacto de la reforma en dichas regiones ha sido el de aumentar los problemas de seguridad pública desde el punto de vista de su dimensión objetiva. Siguiendo esta argumentación, se podría sostener que el mayor índice de denuncias daría cuenta de un incremento de la cantidad de delitos cometidos. De hecho, esta pareciera ser la conclusión que representantes de diversos sectores políticos y sociales han sostenido según se revisó en la sección destinada al análisis de la dimensión subjetiva de la seguridad pública. Con todo, los datos revisados parecieran ser insuficientes para probar adecuadamente dicha afirmación. Junto con las limitaciones que el indicador revisado tiene para generalizar una afirmación de este tipo, existen dos problemas específicos que nos interesa mencionar ya que cuestionan la conclusión en análisis.

En primer lugar, el aumento de denuncias en los delitos de mayor connotación social es consistente con un proceso de incremento de las denuncias que se viene dando en Chile desde el año 1995¹⁶³. Es decir, hay una tendencia nacional y regional de siete años en los que continuamente han aumentado las denuncias en este tipo de delitos, tanto en su número total como en su relación por cada 100.000 habitantes. En ese contexto, lo que se podría afirmar eventualmente es que la reforma produce un efecto marginal de aumento de las denuncias por sobre el promedio nacional o regional. Es decir, la reforma produce el efecto de aumentar la tasa de denuncias por sobre el promedio nacional o regional de crecimiento.

Establecido que el efecto de la reforma sobre el aumento de la tasa de denuncias es limitado a la diferencia entre el promedio nacional o regional y el promedio de las regiones en donde esta funciona, es necesario aclarar que dicho fenómeno no significa necesariamente un aumento mayor de la criminalidad en dichas regiones. En efecto, varias autoridades han sostenido que una de las causas que justificaría el aumento de las denuncias en las regiones en las que la reforma procesal penal se ha implementado se encontraría en el impacto que esta tiene en la disminución de la cifra negra de los delitos en esos lugares¹⁶⁴. El argumento sería que la reforma, al funcionar con niveles mayores de transparencia y rapidez, ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traducirían en un aumento de las denuncias. En este sentido, el aumento de denuncias se explicaría no por el hecho de haber más delitos, sino que como consecuencia de una mayor disposición a denunciar hechos que en el pasado no lo eran debido a la negativa percepción acerca del funcionamiento del sistema.

Aun cuando esta explicación alternativa resulta difícil de probar, existen varios antecedentes empíricos que dan cuenta que se trata de una hipótesis más que plausible. Así, debe

¹⁶³ Esto especialmente tratándose de los delitos de robo y hurto que constituyen las principales categorías de ingresos al sistema. Así, la tasa de denuncias por cada 100.000 habitantes en materia de robo y hurtos era de 626 el año 1994, en tanto que el año 1999 era de 948. Mayores antecedentes, véase Fundación Paz Ciudadana, 10 Años, págs. 20 y 21, 2002.

¹⁶⁴ En este sentido, véase Cifra Negra de los Delitos se Ha Reducido por Aumento de las Denuncias, en Diario Atacama, 3 de diciembre de 2002, disponible en http://www.elatacama.cl/noticias/detalles.asp?id_noticia=737; Aumento de las Denuncias Causa Alarma, en El Mercurio, 2 de enero de 2003, disponible en: <http://diario.elmercurio.com/rep.asp?id=283927&rep=298> (última visita en enero de 2003). Véase también, La Tercera, 10 de marzo de 2003, disponible en: http://www.tercera.cl/lit/Articulo/0.4293.3255_5666_19030920.00.html

recordarse que, de acuerdo a los resultados contenidos en el “Índice Paz Ciudadana-Adimark” y en el “Estudio Adimark-Ministerio de Justicia” revisados en este mismo capítulo, porcentajes cercanos al 70% de las personas de las regiones declararon conocer la reforma y en un porcentaje similar manifestaron una opinión positiva sobre la misma. Más específicamente, el estudio Adimark-Ministerio de Justicia individualiza dos temas de evaluación acerca del funcionamiento del nuevo sistema en donde esta opinión general se expresa en términos más concretos: agilización de juicios y transparencia del sistema. Respecto a la agilización de los juicios, el 71,6% de los entrevistados opinó que la reforma procesal penal ha agilizado los juicios. Por otra parte, un 68,1% estima que la justicia se ha hecho más transparente. Los resultados por región de ambos aspectos se muestran en el cuadro que sigue:

CUADRO Nº 54¹⁶⁵

Región	% que cree que juicios se han agilizado	% que cree justicia ha sido más transparente
II Región	66,3	67,2
III Región	71,3	74,2
IV Región	70,7	72,7
VII Región	66,7	60,3
IX Región	79,6	70,5
Total	71,6	68,1

Todos estos resultados refuerzan la idea que la reforma habría producido un impacto en la percepción pública acerca del funcionamiento del sistema que hace plausible que el diferencial de aumento de las denuncias, o al menos una parte de este, en las regiones en donde funciona respecto del resto del país, se explique como consecuencia precisamente de una reducción de la cifra negra y no con un necesario aumento de las tasas de delitos. Con todo, la carencia de estudios empíricos específicos acerca de los niveles de victimización impide obtener conclusiones definitivas en ambos sentidos.

Refuerza esta conclusión el comportamiento de las denuncias en la IV y IX Región. Así, el primer año de funcionamiento de la reforma significa un incremento mayor de denuncias que el segundo año. Es decir, en la medida que el impacto inicial de la reforma pasa, tiende a estabilizarse el número y tasa de denuncias. Ello podría indicar que este aumento se explica no como un cambio de la delincuencia sino que como una reacción social frente a un nuevo sistema procesal que aparece como más transparente y accesible para las personas.

Finalmente, el resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de

¹⁶⁵ Fuente: Ministerio de Justicia-Adimark, Percepción sobre el Funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: regiones II, III, IV, VII y IX, septiembre de 2002.

delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social. En efecto, el Índice incorpora un indicador de victimización de personas en las ciudades de diversas regiones en el delito de robo con violencia que permite revisar el comportamiento de la delincuencia en las mismas. El porcentaje de personas victimizadas tiende a dar una imagen real de los niveles de delincuencia ya que indaga en quiénes han sido objeto de delitos, más allá de si estos han sido denunciados. El cuadro N° 55 contiene un resumen de los resultados obtenidos en el Índice desde 1999 hasta el 2002.

CUADRO N° 55¹⁶⁶

	%Abr. 99	%Oct. 99	%Abr. 00	%Oct. 00	%May. 01	%Oct. 01	%Jun. 02	%Nov. 02
La Serena	s/i	s/i	7,9	8,5	7,9	9,4	9,5	7,0
Temuco	9,9	11,3	5,0	6,3	2,8	7,2	5,9	7,6
Antofagasta	8,5	12,9	5,4	6,0	9,9	3,9	9,0	12,0
Talca	9,9	6,2	5,6	2,3	2,3	5,0	3,7	10,8

Según se puede apreciar, el efecto inmediato de la reforma en tres de las cuatro ciudades respecto a la cantidad de delitos de robo con violencia cometidos (destacado en negrilla) fue a la baja de personas victimizadas¹⁶⁷. Si se analiza el comportamiento de la cifra en el tiempo, se puede concluir que en el caso de La Serena la tendencia a la baja se ha mantenido con posterioridad, llegando el indicador de noviembre de 2002 a un 7%, el porcentaje más bajo del período para dicha ciudad. En cambio en las ciudades de Temuco, Talca y Antofagasta la tendencia posterior ha sido a un incremento de los niveles de victimización, consistente con el incremento promedio nacional y regional en el período. En todo caso, en dos de las tres ciudades los índices de victimización a noviembre de 2002 no son superiores a otros experimentados por las mismas ciudades en el período cubierto en el cuadro. Solo la ciudad de Talca a noviembre de 2002 presenta un nivel de victimización superior al del resto del período cubierto por el cuadro.

En su conjunto, el porcentaje de victimización por delitos de robo con violencia en las cuatro ciudades analizadas da cuenta de un comportamiento muy errático en los distintos períodos estudiados. Este comportamiento se caracteriza por variaciones significativas de alzas y bajas en cada ciudad antes de la puesta en marcha de la reforma y con posterioridad a la misma. Dichas variaciones dificultan obtener una conclusión definitiva sobre la materia en análisis. De todas formas, creemos que ilustran que el análisis del impacto de la reforma en un supuesto aumento de la criminalidad es una cuestión compleja que no resulta clara de la información empírica disponible, ni menos del análisis aislado de los datos sobre denuncias.

¹⁶⁶ Fuente: Elaboración propia a partir de Índice Paz Ciudadana-Adimark, 1999, 2000, 2001, 2002.

¹⁶⁷ En el caso de las ciudades de Antofagasta y Talca se destacan en negrillas las mediciones de octubre de 2001 y mayo de 2002 debido a que la medición de octubre fue realizada incluyendo entrevistas hasta el 31 de dicho mes, es decir, dos semanas después de la puesta en marcha de la reforma en dichas ciudades.

La segunda crítica formulada en contra de la reforma en materia de seguridad ciudadana en su dimensión objetiva se refiere a la evolución de los arrestos. De acuerdo a esta segunda crítica, la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduciría en una disminución de los arrestos y, en consecuencia, el que más delincuentes se encuentren libres y puedan cometer delitos. Ello, a su vez, sería causa de un aumento de la criminalidad y las posibilidades de ser victimizado.

Para efectos de analizar este tema utilizaremos nuevamente las cifras preparadas por el Ministerio del Interior que incluyen solo la situación de los delitos denominados como de mayor connotación social. El cuadro N° 56 contiene un resumen de la evolución anual de los detenidos en dichos delitos en el período 1998-2002 a nivel nacional, tanto por Carabineros como por la Policía de Investigaciones, presentando la información en dos formatos: el número total de detenciones y la tasa de detenidos por cada 100.000 habitantes. Además, para facilitar el análisis, se adjunta el porcentaje anual de variación de la tasa en cada formato.

CUADRO N° 56¹⁶⁸

	1998	1999	% 98-99	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
N°	70.962	90.212	27,1	99.787	10,6	119.674	19,92	135.626	13,3
100.000	476,1	597,5	25,49	651,9	9,1	772,3	18,47	864,9	12,0

Según se puede observar, el número de arrestos desde el año 1998 ha ido incrementándose tanto en su cantidad como en su tasa por cada 100.000 habitantes. Con todo, dicho resultado no da cuenta de la evolución experimentada en las regiones en donde la reforma ha iniciado su funcionamiento.

Para tener una visión de lo que ha ocurrido con la reforma es necesario comparar este desarrollo con lo sucedido en el promedio regional y en cada una de las regiones en las que se ha implementado la reforma. No fue posible obtener cifras completas acerca de ambas cuestiones. Solo nos fue posible acceder a las detenciones efectuadas por Carabineros en los delitos de mayor connotación social desde el año 1999. El siguiente cuadro muestra la evolución regional en la materia en la cantidad de aprehensiones efectuadas por Carabineros y su porcentaje de variación en cada año en promedio en las regiones y en la Región Metropolitana.

CUADRO N° 57¹⁶⁹

	1999	2000	%99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
R.M	34.101	36.587	7,29	52.620	43,82	59.566	13,20
Regiones	50.068	56.907	13,65	58.197	2,26	67.961	16,77

¹⁶⁸ Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio del Interior 1999,2000,2001 y 2002.

¹⁶⁹ Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio del Interior 2002.

La información de este cuadro resulta consistente con la evolución experimentada por la totalidad de las aprehensiones a nivel nacional según revisamos. Con todo, debe llamarse la atención que la evolución del promedio regional entre el año 2000 y el 2001 presenta un porcentaje de crecimiento muy inferior al promedio nacional y a la evolución de la Región Metropolitana. Ello es coincidente con la entrada en vigencia y primer año de funcionamiento de la reforma en las regiones IV y IX.

El cuadro N° 58 presenta la información del número de aprehensiones realizadas por Carabineros en los delitos de mayor connotación social en las regiones IV y IX entre los años 1999 y 2002 con sus respectivos porcentajes de variaciones en cada año.

CUADRO N° 58¹⁷⁰

	1999	2000	% 99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
IV	2.789	3.252	16,60	1.897	- 41,67	2.713	43,01
IX	3.876	4.789	23,55	2.497	- 47,85	3.673	47,09

Según se puede apreciar, el efecto de la reforma en materia de aprehensiones policiales es claramente el de una disminución muy significativa del número de los mismos. Esta disminución supera el 40% en ambas regiones el año 2001. Con todo, el año 2002 el número de detenciones crece significativamente en ambas regiones en porcentajes que superan el promedio de crecimiento nacional y regional en cifras cercanas al 30%. Es decir, la reforma parece producir un impacto muy fuerte en la disminución de los arrestos durante el primer año, fenómeno que tiende luego a normalizarse en el segundo año.

El efecto analizado tendería a confirmar el hecho que la reforma efectivamente se traduce en una limitación de las facultades policiales que afecta su capacidad para detener a personas. La magnitud de dicho efecto se constituye en un tema de preocupación durante el primer año de funcionamiento de la reforma que se traduce en la Ley 19.789 que, entre otras cosas, aumenta la facultad de la policía para practicar detenciones en figuras de menor entidad. El mensaje de dicha ley explicita la preocupación que dio origen a tal reforma legislativa de la siguiente manera:

Ello se traduce, por ejemplo, en que frente a una conducta constitutiva de un hurto falta, esto es, cuando una persona, sin violencia, intimidación o fuerza, se apropia de una cosa mueble ajena, de un valor que no excede a una unidad tributaria mensual; o de lesiones leves en conflictos vecinales, la policía no podía proceder a detener al autor, sino que debía proceder a dejarlo citado a la presencia del Fiscal, previa comprobación de su domicilio¹⁷¹.

A la luz de estos antecedentes podría decirse que el comportamiento del número de detenciones en el año 2002 constituye el efecto de esta ley que permitió superar los supuestos problemas detectados el año 2001.

¹⁷⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio del Interior 2002.

¹⁷¹ Mensaje N° 108-345, del 31 de octubre de 2001.

Con el objetivo de analizar el comportamiento de las detenciones de Carabineros en las otras regiones y ver si es posible proyectar los argumentos presentados a las mismas, el cuadro N° 59 presenta la información del número de aprehensiones realizadas por Carabineros en los delitos de mayor connotación social en las regiones II, III y VII entre los años 1999 y 2002, con sus respectivos porcentajes de variaciones en cada año.

CUADRO N° 59¹⁷²

	1999	2000	%99-00	2001	% 00-01	2002	% 01-02
II	3.583	4.227	17,97	3.969	- 6,20	3.315	-16,47
III	1.787	1.459	- 18,35	1.648	12,95	1.624	-1,45
VII	3.901	4.268	9,40	4.159	-2,55	3.673	-12,68

Según se puede apreciar de los resultados del cuadro, el comportamiento de la cantidad de detenidos por Carabineros también presenta una baja en las regiones de la segunda etapa de implementación de la reforma, aun cuando la situación es más heterogénea que en la primera. En efecto, se puede observar que la III Región presenta un comportamiento divergente al resto de las regiones y al promedio regional y nacional. Así, el año 2000, antes de la entrada en vigencia de la reforma, presenta una disminución de un 18% de los arrestos y el 2001, año de entrada en vigencia de la misma, un aumento de casi 13%, para bajar el 2002 en una cifra muy menor. En cambio la II y VII Región presentan bajas el año 2001. Se trata de bajas inferiores a las experimentadas en la IV y IX Región, lo que se explica por el hecho que la reforma solo estuvo vigente el último trimestre de dicho año en tales regiones y, en consecuencia, el impacto que esta pudo haber tenido en la cifra anual de aprehensiones es menor. Llama la atención la evolución experimentada por las tres regiones el año 2002, ya que en todas ellas se observa una baja del total de detenidos respecto al año anterior. En consecuencia, no obstante la ampliación de las facultades de detención policiales a hipótesis que no contaban con anterioridad a la reforma, la tendencia es a la baja.

A esta altura nos parece posible sugerir algunas conclusiones preliminares acerca de los resultados observados en materia de detenciones. Los datos dan cuenta que efectivamente la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Sin perjuicio de lo anterior, los mismos datos parecieran indicar que el impacto inmediato de la reforma tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento, las cuales vuelven a números y tasas de detenciones bastante cercanas a las que disponían antes de la entrada en vigencia de la reforma.

Los datos revisados no permiten concluir con claridad si es que el efecto de la reforma en la disminución del total de detenciones es consecuencia de una restricción de las facultades legales que dispone la policía para realizar aprehensiones. Si bien esta es una razón que podría

¹⁷² Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio del Interior 2002.

justificar lo ocurrido en la IV y IX Región durante el primer año de funcionamiento de la reforma, una vez introducida la Ley 19.789, dicha razón pareciera desaparecer. En efecto, las detenciones tienden a volver a su evolución normal a partir de la dictación de dicha ley, en la IV y IX Región. No obstante esto, en todas las regiones las detenciones del 2002 son inferiores a la de los años anteriores a la entrada en vigencia de la reforma a pesar que las normas legales aplicables en dicho año a la materia son mucho más permisivas que las normas del sistema antiguo para el cumplimiento de las funciones policiales en la materia.

Sobre la base de la información que recopilamos en la investigación, estimamos que el efecto de disminución de detenciones obedece no tanto a las facultades legales efectivas que dispone la policía, sino que a una autorrestricción de las mismas en el ejercicio concreto de sus facultades, particularmente tratándose de Carabineros. Dicha autorrestricción se explica como consecuencia de varios factores. En primer lugar, la reforma ha creado efectivamente un medio ambiente de mayor control de la actividad policial, particularmente de las detenciones, al exigir que toda persona detenida sea puesta, dentro de las 24 horas siguientes a su detención, a disposición de un juez de garantía para efectos de realizar una audiencia de control de la detención. Ello ha llevado a que la policía se comporte con mucho mayor cuidado en la práctica de detenciones, en algunos casos no arresando a personas que podrían ser objeto en términos legales de tal medida y, en otras ocasiones, limitando el uso de este mecanismo en casos en que no es necesario y en los que antes era ocupado con mayor frecuencia o sin una reflexión mayor. En este contexto la disminución de detenciones se explicaría no porque la reforma restringe las facultades legales, sino debido a que establece controles más efectivos al ejercicio de dichas facultades.

En segundo lugar, nos parece que el menor nivel de detenciones ha sido también una respuesta de abstención frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Así, frente a un escenario complejo de normas jurídicas que resultan desconocidas y frente a la falta de entrenamiento concreto en las mismas, la actitud que genera menos problemas es no arriesgarse frente a casos en los que no se conoce con claridad las consecuencias del error. Aquí nuevamente pareciera que la consecuencia de menos detenciones no obedece a cambios normativos que limiten dichas facultades sino a un proceso de adaptación de las instituciones policiales (especialmente Carabineros) que han tardado en ajustarse a los requerimientos del nuevo sistema.

Finalmente, nos parece que la disminución de las detenciones también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal. En efecto, para muchos policías la reforma ha significado un cambio negativo debido a su “carácter excesivamente garantista”; por lo mismo ha existido una suerte de boicot en su funcionamiento diario.

Estas tres causas que justifican la disminución de las detenciones con la puesta en marcha de la reforma fueron identificadas en la Evaluación 2001¹⁷³. Si bien es cierto hemos notado avances importantes durante nuestra investigación en la materia respecto al tema en análisis, pareciera que todavía persisten los mismos problemas, lo cuales podrían superarse en

¹⁷³ Véase ANDRÉS BAYTELMAN, ob. cit. págs. 99 y 100.

una medida muy significativa con programas de capacitación policial focalizados a los niveles operativos.

Las razones anteriores dan cuenta que el fenómeno de disminución de detenciones producido con la puesta en marcha de la reforma es una consecuencia de problemas más complejos que la sola “blandura” que se le ha asignado en materia de delincuencia. Es decir, no se trata simplemente de una consecuencia necesaria del sistema de normas establecido en el nuevo Código sino que de una interacción mucho más compleja entre ellas y la práctica policial. Dentro de esta complejidad, nos parece que un tema pendiente de discutir es si el fenómeno de disminución de las detenciones, al menos en una porción, es necesariamente negativo o, por el contrario, un efecto positivo de la reforma que ha permitido racionalizar un uso extensivo de un mecanismo que afecta de manera importante los derechos individuales.

Metodología

El objetivo de este anexo es presentar una explicación detallada acerca de la metodología utilizada para la confección del presente informe. Como se adelantó en la introducción, esta metodología ha sido desarrollada por un conjunto de expertos internacionales en el marco del desarrollo del proyecto de “Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina” del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) que se lleva adelante desde el año 2001.

La metodología desarrollada por el CEJA parte de la base de la existencia de limitaciones y condicionantes para trabajar con cifras oficiales confiables en los diversos países de la región y que permitan realizar análisis comparativos entre los mismos. En ese contexto de limitaciones de información, el CEJA ha preparado un cuestionario general que debe ser respondido por los equipos de investigación de los diversos países participantes del proyecto. Dicho cuestionario es de carácter general e incluye la incorporación de toda la información empírica relevante existente que permita dar cuenta del contenido de la reforma, de su implementación y de la forma en que funciona en la práctica. El cuestionario debe ser llenado por medio de la recopilación de los datos estadísticos existentes en las distintas instituciones del sistema, pero también siguiendo una metodología específica de recolección de información empírica por medio de un conjunto de actividades que incluyen visitas, observaciones y entrevistas con los distintos actores del sistema de justicia criminal, recopilación y revisión de documentos oficiales de las instituciones involucradas en el sistema y de estudios existentes que entreguen información relevante acerca de su funcionamiento.

A través de esta metodología no se pretende obtener un informe que tenga pretensiones de representatividad en sentido estadístico, sino que busca ser una aproximación exploratoria para la descripción del funcionamiento de los nuevos sistemas procesales. Su confiabilidad está basada en la amplitud y variedad de fuentes de información utilizadas y, además, en la experiencia y conocimiento acumulado de los investigadores del proyecto en el tema.

En la elaboración del presente informe hemos utilizado como base central la metodología descrita. Para ello, hemos tomado las pautas de entrevistas preparadas en el proyecto del CEJA como base para la realización de las nuestras. Hemos introducido pequeñas variacio-

nes a las mismas a partir de nuestra experiencia en su aplicación el año anterior en la Evaluación 2001. Estas pautas modificadas se adjuntan en el anexo que sigue. Por otra parte, hemos estructurado el informe siguiendo de cerca el cuestionario general elaborado en el proyecto del CEJA. Hemos simplificado la estructura que dicho cuestionario sugiere en atención a que el presente informe se construye considerando como base la Evaluación 2001, lo que nos permite no reproducir algunas explicaciones generales de la reforma. El cuestionario del CEJA, así como las pautas originales de entrevistas, pueden ser revisados en la página web: <http://www.cejamericas.org>, en la sección estudios.

Las visitas a las regiones para observar el funcionamiento del sistema en terreno y efectuar las entrevistas fueron realizadas entre los meses de octubre y noviembre de 2002. Ambos investigadores del proyecto viajamos al mismo tiempo (con la excepción de Temuco en donde se hicieron dos visitas separadas) a las cinco regiones en donde se encontraba en vigencia la reforma procesal penal a la fecha de nuestra visita, cubriendo las siete ciudades más importantes de dichas regiones. Las ciudades visitadas fueron: Antofagasta, Copiapó, La Serena, Coquimbo, Talca, Curicó y Temuco. El siguiente cuadro da cuenta de las fechas de cada una de ellas y de los lugares visitados.

Región/Ciudad visita	Fecha inicio visita	Fecha término visita
II Región (Antofagasta)	23 de octubre	25 de octubre
III Región (Copiapó)	30 de octubre	31 de octubre
IV Región (La Serena y Coquimbo)	16 de octubre	18 de octubre
VII Región (Talca y Curicó)	7 de noviembre	8 de noviembre
IX Región (Temuco)	20 de noviembre	22 de noviembre
IX Región (Temuco)	25 de noviembre	27 de noviembre

Las visitas fueron realizadas en conjunto por los dos investigadores del proyecto, con la excepción de la visita a la IX Región que fue realizada por separado, lo que explica las dos fechas diversas en el cuadro precedente. En cada visita tuvimos oportunidad de observar audiencias ante juzgados de garantía y, en algunas ciudades, la posibilidad de observar la realización de juicios orales. Junto con lo anterior, visitamos tribunales, oficinas del Ministerio Público, de la Defensoría Penal Pública y cuarteles policiales, tanto de Carabineros de Chile como de la Policía de Investigaciones. Durante dichas visitas sostuvimos diversas entrevistas y conversaciones informales con los actores del sistema que nos permitieron formarnos una impresión acerca del desarrollo de su trabajo diario. Además, tuvimos oportunidad de observar en forma directa el desarrollo de diversas funciones profesionales de los actores entrevistados que no forman parte de la porción del sistema a la que se accede en forma pública.

Además de las entrevistas y conversaciones informales, entrevistamos en profundidad, para levantar información sobre la marcha del sistema, a 90 actores del mismo. Estas entrevistas fueron realizadas con una pauta homogénea para cada categoría de entrevistado adaptada a las pautas desarrolladas por el CEJA, según tuvimos oportunidad de mencionar previamente. Las entrevistas fueron realizadas en términos confidenciales para asegurar un entorno de confianza en el que el entrevistado pudiera entregar la mayor cantidad de

información disponible. La regla general es que ellas fueron hechas por un investigador a un entrevistado. Con todo, en algunos casos la entrevista fue realizada a más actores de una misma institución. Ello ocurrió fundamentalmente tratándose de las entrevistas a la policía. En total realizamos 62 entrevistas, de las cuales 50 fueron individuales y 12 colectivas. La duración de las entrevistas fue variable dependiendo de cada caso, pero, como promedio, podemos señalar que las más breves se extendieron por una hora y las más extensas por dos horas. Todas las entrevistas fueron grabadas con autorización de los entrevistados a efecto de mantener un registro que nos permitiera trabajar con mayores niveles de certeza en las citas y en la descripción de prácticas. Las grabaciones han sido transcritas textualmente y han sido el material básico utilizado por los investigadores para la elaboración del presente trabajo.

En cuanto a la selección de los entrevistados, un primer criterio fue el de entrevistar a los actores jefes o presidentes de las respectivas reparticiones operativas del sistema, entendiendo que ellos podían entregarnos un manejo detallado de cuestiones de organización de sus respectivas oficinas, lo que no todos sus colegas estaban en condición de hacer. En la mayoría de los casos cumplimos con este criterio. Un segundo criterio fue la disponibilidad y apertura para llevar a cabo la entrevista. En este sentido, privilegiamos a personas que manifestaron abierta disposición a participar. Finalmente, intentamos recoger muestras representativas de las distintas actividades o estilos de trabajo al interior de cada fiscalía, defensoría o tribunales, para lo cual nos basamos en nuestro propio conocimiento y en el apoyo de las opiniones vertidas por los propios actores de cada institución.

En relación al número y proporción de entrevistados, este intentó, en el caso de juzgados de garantía, fiscales y defensores, cumplir con al menos un tercio del total de los mismos en las ciudades respectivas.

El siguiente cuadro entrega información acerca del número total de entrevistados organizados por instituciones a la que pertenecen.

Institución	Nº
Defensoría Penal Pública	19
Ministerio Público	20
Tribunales	38
Policías	13
Total	90

Cabe señalar que dentro de la Defensoría, 16 de los entrevistados fueron defensores locales y tres fueron personal que trabajan en distintas funciones en las respectivas defensorías locales o regionales. En el Ministerio Público, 17 entrevistados fueron fiscales y otros tres fueron personal de las defensorías regionales. En los tribunales entrevistamos a 17 jueces de garantía, 15 jueces orales y 6 administradores de tribunales. Finalmente, respecto de los policías, 8 de ellos pertenecen a Carabineros de Chile y 7 a la Policía de Investigaciones.

La distribución de entrevistados por regiones se entrega en el siguiente cuadro.

Región	Nº entrevistados
II Región	18
III Región	12
IV Región	25
VII Región	20
IX Región	15

En materia de recopilación de estadísticas acerca del funcionamiento de las distintas instituciones del sistema (Ministerio Público y Defensa Penal Pública), se fijó como fecha de cierre el 16 de diciembre de 2002, es decir, a dos años de funcionamiento en la IV y IX Región y a 14 meses en las regiones II, III y VII. Con todo, cabe señalar aquí algunos problemas que enfrentamos en la elaboración del trabajo. No pudimos disponer de cifras suficientemente desagregadas y actualizadas a diciembre de 2002 en todas las materias. Por lo mismo, las cifras generales del sistema que presentaremos se refieren al mes de diciembre, pero algunos análisis específicos de las mismas, en donde se requería información más desagregada, hemos utilizado las cifras al 30 de septiembre de 2002, correspondiente al tercer trimestre de dicho año.

En materia de estadísticas de los tribunales, no pudimos acceder a información uniforme por lo que utilizamos cifras obtenidas en distintos tribunales que varían entre los meses de septiembre y octubre. Aquí también fue posible constatar deficiencias de los sistemas estadísticos cuya información es demasiado general y no permite trabajar en detalle en materias que requieren mayores niveles de desagregación de datos.

Creemos importante resaltar que, si bien en Chile el sistema se encuentra generando un caudal importante de investigación estadística, todavía existen limitantes relevantes para, solo a partir de ellas, construir una imagen exacta del funcionamiento del mismo. Durante la estructuración de este informe hemos notado varios problemas en la estructuración de las cifras entregadas por las distintas instituciones que han dificultado extraer conclusiones ciertas en varias áreas de nuestro estudio. Nos parece indispensable que las instituciones que intervienen en el nuevo sistema procesal penal avancen en un proceso de homogeneización y desagregación de los datos que disponen para facilitar el conocimiento público y evaluación de su gestión. Creemos también indispensable que los sistemas estadísticos avancen a modelos más estratégicos de producción de información, es decir, información producida para ilustrar aspectos de funcionamiento del sistema y no solo datos generales.

Pautas de Entrevista

PAUTA DE ENTREVISTA A JUECES EVALUACIÓN REFORMA PROCESAL PENAL 2002

I. Prácticas relativas a la organización del trabajo

1. *Mejoramiento de la gestión*

- ¿Están los jueces involucrados en cuestiones administrativas?
- ¿Cómo funciona el comité de jueces? ¿Qué funciones está cumpliendo actualmente?
- ¿Qué rol está teniendo el juez presidente?
- ¿Cuál es la percepción de los jueces sobre el funcionamiento administrativo del tribunal? Principales problemas.
- ¿Qué rol tiene la CAPJ en la administración de los tribunales? Principales problemas.

2. *Distribución de casos, organización de las audiencias y manejo de la agenda*

- Sistema de distribución de casos.
- ¿Quién organiza la agenda diaria del tribunal? ¿Puede alguien disponer medidas relativas a la agenda? (por ejemplo pedirle a un juez que se haga cargo de una sala..., ¿el presidente?, ¿el administrador?).

3. *Carga de trabajo*

- Número de audiencias diarias.
- Impacto del turno u otro sistema de distribución.
- Tiempo requerido fuera de audiencia. ¿En qué se gasta ese tiempo?

4. *Delegación de funciones*

5. *Registros.*

6. *Notificaciones y citaciones*

II. PRÁCTICAS RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA RESPECTO DEL PÚBLICO

1. Transparencia institucional:

- Elaboración de estadísticas e información.
- Publicidad de las mismas.
- Medios de información y consulta por el público.

2. Transparencia de los procedimientos:

- Publicidad de las sentencias
- Publicidad de las audiencias (cerrar la puerta, carné, menores de 18, etc.)
- Medios de información y consulta

III. PRÁCTICAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LOS IMPUTADOS

1. Percepción de los jueces en relación con el trabajo de los defensores.
2. Percepción de los jueces relativas al trato del imputado por las policías.

IV. PRÁCTICAS RELATIVAS A LAS VÍCTIMAS

1. Percepción de los jueces relativa a la atención e información por parte del MP.
2. Medidas de protección.
3. Reparación.

V. PERCEPCIÓN ACERCA DE FISCALES Y DEFENSORES

1. Percepción general acerca del trabajo de la defensa.
2. ¿Llegan con antecedentes propios o se cuelgan de la prueba del MP?
3. Nivel de preparación de los defensores.
 - ¿Conocen a cabalidad los casos que litigan?
 - ¿Aportan argumentos útiles para la decisión?
 - ¿Se han reunido suficientemente con el imputado?
4. Nivel de litigación de los defensores según los jueces.
5. Percepción general acerca del trabajo de la fiscalía. Cubrir mismos temas anteriores.

VI. MEDIDAS CAUTELARES

1. Medidas cautelares más recurrentes.
2. Funcionamiento práctico: ventajas y problemas.
3. Criterios que utiliza para conceder medidas cautelares.

VII. ROL DE LAS CORTES

1. Corte de Apelaciones
2. Corte Suprema

VIII. EFECTOS REFORMAS LEGALES

1. Efectos Ley 19.789.
2. Efectos adecuatorias.
3. Efectos cambio art. 281 CPP.

IX. CAMBIO CULTURAL

1. Percepción de cambio cultural de los actores del sistema
2. Ejemplificación cambio de prácticas o aproximaciones a problemas

PAUTA DE ENTREVISTA AL MINISTERIO PÚBLICO EVALUACION REFORMA PROCESAL PENAL 2002

I. Prácticas relativas a la organización del trabajo

1. *Distribución del trabajo*

- ¿Cómo se distribuye el trabajo al interior de la fiscalía?
- ¿Hay sistemas de turno? ¿Cómo funciona?
- ¿Hay especialización de los fiscales? ¿Por materia? ¿Por actividad?
- ¿Quién distribuye el trabajo? ¿Con arreglo a qué criterios?
- ¿Hay instructivos en este sentido? ¿Qué dicen?
- Función de los asistentes de fiscal.
- ¿Cómo se distribuye la utilización del tiempo de los fiscales? ¿Cuánto tiempo es utilizado en cuestiones puramente administrativas?
- ¿Cómo funcionan los sistemas de apoyo (administración e informática)?
- Funciones del fiscal jefe.
- Dirección, liderazgo y supervisión (fiscales regionales).
- Qué problemas detectan y proyección a futuro.

2. *Selección de casos*

- Carga de trabajo de los fiscales.
- ¿Quién selecciona los casos? ¿Hay equipos o formas más sistemáticas de organizar la selección?
- ¿Cómo se seleccionan los casos? ¿Hay criterios generales o cada fiscal toma sus decisiones? ¿Qué criterios imperan de hecho en la práctica? (inseguridad, legitimidad, etc.).
- ¿Cuánto tiempo toma decidir no llevar el caso adelante? ¿Cuánto tiempo transcurre entre la recepción de la denuncia y la decisión? ¿Qué justifica ese lapso?
- ¿Hay actividad ulterior respecto de los casos archivados? (análisis de los delitos, inteligencia, etc.).
- ¿Qué rol juega la víctima en la decisión de terminar un caso?
- ¿Qué rol están teniendo los fiscales en la promoción de acuerdos reparatorios? ¿Hubo un cambio tras la Ley 19.789?
- ¿Cómo se hace cargo el Ministerio Público de la víctima cuando va a desestimar un caso? ¿Cómo se lo comunican?
- Qué problemas detectan y proyección a futuro.

3. *Registro y custodia*

4. *Relaciones del Ministerio Público con los otros operadores del sistema:*

a. *Relación con organismos policiales:*

- Percepción de los fiscales sobre el trabajo policial.
- Relación personal de fiscales y policías.
- Frecuencia de contactos durante la investigación.
- Medios de comunicación entre fiscales y policías.
- Trabas burocráticas/administrativas de la policía en su relación con los fiscales.
- Percepción acerca de la carga de trabajo de los policías.
- Percepción acerca de la “alineación” de la policía con la reforma.
- Qué problemas detectan y proyección a futuro.

b. Relación con órganos de apoyo y otras instituciones (Registro Civil, Servicio Médico Legal, Servicios Penitenciarios, etc.).

5. *Coordinación con las demás instituciones en relación con el flujo de las audiencias.*

II. Prácticas relativas a los derechos de los imputados

1. *Defensa técnica*

- Opinión de los fiscales del trabajo de la defensa.
- ¿Concorre la defensa al Ministerio Público a consultar la carpeta o negociar con el fiscal?

2. *Acceso a los antecedentes de la investigación*

- ¿Está la carpeta del fiscal a disposición de los defensores?
- ¿Les dan fotocopias si las piden?
- ¿Cómo se está utilizando la facultad de secreto?
- ¿En qué momento se impone el defensor de la carpeta del fiscal?
- ¿Hay registros paralelos por fuera de la carpeta?

3. *Qué problemas detectan y proyección a futuro*

III. Prácticas relativas a las víctimas

1. *Unidad de atención a víctimas. Percepción acerca de:*

- Funciones.
- Servicios que presta.
- Tipo de víctimas a las que atiende.
- Percepción de los fiscales respecto de su funcionamiento.
- Procedimiento para que intervenga la unidad de víctimas.
- Qué problemas detectan y proyección a futuro.

2. *Atención e información a la víctima por parte de los fiscales:*

- Sistema de consulta a la víctima respecto de las decisiones del fiscal. Cuándo las consultan, de qué manera las consultan, relevancia de la opinión de la víctima en las decisiones del fiscal.

3. *Medidas de protección:*

- ¿Hay demanda por protección?
- ¿Se están disponiendo medidas de protección? ¿Cuáles? ¿En qué caso?
- Funcionamiento práctico y problemas.

4. *Reparación:*

- ¿Están operando los mecanismos de reparación?
- ¿Se está accionando civilmente en el proceso penal?
- ¿Instan los fiscales por los acuerdos reparatorios?
- ¿Incluyen la indemnización en la suspensión condicional?

IV. Medidas cautelares

1. Defensa y control.
2. Funcionamiento práctico.
3. ¿Están los jueces controlando efectivamente vía plazos judiciales a la investigación?

V. Percepción acerca de defensores y jueces

1. Percepción general acerca del trabajo de la defensa.
2. Producen antecedentes propios o se cuelgan de la prueba del Ministerio Público.
3. Nivel de preparación de los defensores (conocimiento de casos, argumentos novedosos, etc.).
4. Nivel de litigación de defensores en audiencias.
5. Percepción general acerca del trabajo de los jueces.

VI. Reformas legales

1. Efectos Ley 19.789.
2. Efectos reforma ley adecuatoria.
3. Reforma art. 281 CPP.

VII. Cambio cultural

1. Percepción general acerca de principales cambios producidos en actores.
2. Ejemplos.

PAUTA DE ENTREVISTAS A DEFENSORES PENALES PÚBLICOS EVALUACIÓN REFORMA PROCESAL 2002

I. Prácticas relativas a la organización del trabajo

1. Distribución del trabajo (¿Cómo se hace? ¿Quién la hace? ¿Hay sistema de turnos? ¿Cómo funciona? ¿Cuál es la carga de trabajo que tiene un defensor en promedio? –número casos pendientes, audiencias diarias– ¿Cómo se distribuye el tiempo de un defensor en el día a día? ¿Cuáles son los principales problemas y obstáculos?).
2. Supervisión, evaluación y control de gestión. Sistemas de incentivos.
3. Reclamos contra los defensores y prácticas.
4. Registro y custodia prueba material. Funcionamiento, acceso y problemas.

II. Relaciones otros actores del sistema

1. Relación con otras instituciones del sistema:
 - Ministerio Público.
 - Tribunales.
 - Policía.
 - Otros organismos.
2. Opinión de los defensores sobre:
 - Ministerio Público: preparación y litigación de los casos.
 - Tribunales: atención, organización de las audiencias y de la agenda.

III. Prácticas relativas a la transparencia del sistema respecto al público

1. Transparencia institucional:
 - de la Defensoría Pública.
 - del Ministerio Público.
 - de los tribunales.
2. Transparencia de los procedimientos en los tribunales respecto del público (cerrar la puerta, C.I., menores de 18, etc.).
3. Transparencia de los procedimientos en los tribunales respecto de los abogados (por ejemplo, ¿hay alegatos de pasillo de los fiscales?).

IV. Prácticas relativas a los derechos de los imputados

1. Defensa técnica (desde cuándo interviene, acceso a entrevista con cliente, frecuencia contacto con clientes, intervenciones en el proceso).
2. Acceso a los antecedentes de la investigación por parte de los defensores: acceso a la carpeta, fotocopias, carpetas “paralelas”, etc.).

3. Actuaciones durante la investigación:
 - Plazo judicial de cierre de la investigación.
 - Salidas alternativas (prácticas y usos).
4. Renuncia de garantías del imputado (abreviado u otras).
5. Producción de prueba a favor del imputado (testigos, peritajes, documentos) (en relación a peritajes prácticas).
6. Rol de los jueces en la protección de los imputados. Trato de los jueces a los imputados.
7. Rol de fiscales y policías en el respeto derechos del imputado. Trato a los imputados.
8. Principales obstáculos para ejercicio de defensa en etapas preliminares y en juicio (incluidas las cuestiones concernientes a los otros actores).

V. Medidas cautelares

1. Defensa y control.
2. Funcionamiento práctico (criterios para decretarlas, tiempo promedio duración, prácticas recursivas, nivel de cumplimiento de cautelares personales del art. 155, sistemas de control de las mismas).
3. Prisión preventiva vs. otras cautelares personales.

VI. Reformas legales

1. Efectos Ley 19.789.
2. Efectos reforma ley adecuatoria (alcoholes y otros).
3. Reforma art. 281.

VII. Otros temas

1. Principales obstáculos para el ejercicio de funciones de defensa (cuestionamiento de la prueba de la fiscalía, investigación independiente, etc.).
2. Percepciones en calidad de usuario acerca del funcionamiento del sistema.
3. Rol de Corte de Apelaciones y Suprema.

VIII. Cambio cultural

1. Ha producido la reforma el cambio cultural de los actores del sistema.
2. Ejemplos del cambio.

Reformas Legales Relevantes del Año 2002

A dos años de funcionamiento, la reforma procesal penal ha sido objeto de una serie de ajustes legislativos que han pretendido resolver una variada gama de problemas prácticos que ella ha enfrentado en su funcionamiento y que resultaban difíciles de prever en abstracto antes de su entrada en vigencia. Dichos problemas o situaciones solo se hicieron evidentes con la puesta en marcha del nuevo proceso y han generado debates y propuestas entre las distintas instituciones del sistema y de diversos actores de la comunidad jurídica. Durante el año 2002 se aprobaron y entraron en vigencia varios de estos cambios propuestos. Sin intentar realizar una revisión exhaustiva de todos ellos, hemos realizado una selección de los principales cambios desde el punto de vista del impacto concreto que estos puedan tener en el funcionamiento del nuevo sistema y que nos interesa revisar brevemente ya que sus efectos serán parte de nuestra investigación. A continuación los expondremos.

1. LEY N° 19.789 (REFORMA FACULTADES POLICIALES)

El origen de esta ley se encuentra en el informe evacuado por una comisión de especialistas, denominada la Comisión de Evaluación de la Implementación de la Reforma Procesal Penal, establecida por el Ministro de Justicia Sr. José Antonio Gómez durante el segundo semestre de 2001 con el objeto de estudiar algunos problemas que estaban generando críticas y situaciones problemáticas respecto al funcionamiento de la reforma en la IV y IX Región del país¹. El informe de la Comisión² se elaboró sobre la base de visitas a las regiones y entrevistas con distintos actores del sistema, como también en el análisis de algunos datos empíricos existentes a esa época. En su redacción final, el informe propuso un conjunto de medidas, algunas de las cuales suponían modificaciones legales y otras no, que debían adoptarse para superar algunos 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 legis-

¹ La Comisión estuvo integrada por Carlos Valdivieso, Juan Enrique Vargas, Cristián Riego y Rafael Blanco.

² Puede verse Informe Comisión de Evaluación, octubre de 2001, 35 páginas, documento inédito en poder de los autores.

lativa el día 31 de octubre de 2001 al Senado³. El proyecto proponía modificaciones en materia de control de identidad, citación y detención, exámenes corporales y registro de lugares cerrados, procedimiento simplificado y al abreviado, otras destinadas a fortalecer el rol de la víctima y, finalmente, disposiciones varias de mejoras específicas de un conjunto de normas concretas. Durante su tramitación parlamentaria se acotó el ámbito del proyecto 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). 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. Por lo mismo, otras propuestas quedaron de lado para un proyecto posterior que presentaría el Ministerio de Justicia en el mes de marzo de 2002, cuestión finalmente que no ocurrió. El proyecto fue aprobado y finalmente publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 2002 con alguna polémica dentro de la comunidad jurídica⁴. Cabe señalar que la ley incorporó otros componentes que no generaron controversia sino más bien consenso general. Este fue el caso del potenciamiento del rol del Ministerio Público en la obtención de reparaciones a favor de las víctimas (artículo 6º Código Procesal Penal) y la posibilidad de presentar el requerimiento para tramitar los procedimientos simplificados tratándose de faltas o simples delitos flagrantes en la audiencia de control de detención (artículo 393 bis Código Procesal Penal).

2. LEY Nº 19.806 (NORMAS ADECUATORIAS)

Se trata del proyecto de ley que introdujo normas adecuatorias de la legislación procesal penal que formó parte del paquete legislativo originario que presentó el Ejecutivo al Congreso y que fue aprobado y publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2002. En ese sentido, el proyecto no intentó hacerse cargo de problemas específicos que hubiera generado la reforma, sino que resolver varios problemas que de antemano se estimaron indispensables de reformar para la entrada en vigencia del sistema a pesar que durante su tramitación se fueron incorporando cambios producto de la experiencia que se tenía con su funcionamiento. Esta ley adecuó más de sesenta y siete cuerpos legales a los principios, lógica y terminología de la nueva legislación procesal penal. Dentro de ellas, destacan modificaciones al Código Penal, a la Ley 19.366 sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, a la Ley de Menores (Nº 16.618), al Código Tributario, a la Ordenanza de Aduanas y a la Ley de Alcoholes, entre otras.

³ Véase Mensaje Nº 108-345 de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que introduce modificaciones al Código Procesal Penal, 31 de octubre de 2001.

⁴ Una visión crítica del mismo puede verse en MARÍA INÉS HORVITZ y JULIÁN LÓPEZ, Manual de Derecho Procesal Penal Chileno, Editorial Jurídica, Santiago 2002, págs. 591 a 609. Un debate que reproduce en parte la polémica puede verse la sección Contrapunto de Apuntes de Derecho Nº 9, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 2002, págs. 32 a 34.

Nos interesa detenernos muy someramente en algunas de las reformas que se introdujeron a la Ley de Alcoholes por el impacto que ellas tienen en el flujo de ingresos de casos al sistema. Uno de los objetivos de la reforma adecuatoria fue el despenalizar la falta de embriaguez en lugares públicos tipificada en el antiguo artículo 113 de la misma ley. Esas faltas eran normalmente tramitadas en el nuevo sistema como procedimientos monitorios o simplificados cuando los fiscales no ejercían el principio de oportunidad, generando una gran carga de trabajo para el sistema⁵. Las normas adecuatorias, en reemplazo de dicha falta, establecieron un sistema de intervención policial en virtud de la cual se estableció la facultad policial para conducir al ebrio a su domicilio, a un servicio de salud o a un cuartel policial si la presencia del mismo en el lugar representaba una alteración del orden público o ponía en riesgo su propia salud. La permanencia en el cuartel policial, en todo caso, nunca podía exceder de las cuatro horas. Además, algo similar se realizó con la falta que penalizaba el consumo de alcohol en lugares de uso público regulada en el artículo 154 de la Ley de Alcoholes.

Al hacerse pública estas modificaciones se generó un intenso debate en los medios de comunicación social en torno a la necesidad de mantener la penalización de la ebriedad simple y del consumo de alcohol en lugares de uso público. Ello se tradujo en que rápidamente se aprobó por el Parlamento una nueva reforma a la Ley de Alcoholes (Ley N° 19.814, publicada en el Diario Oficial el día 15 de julio de 2002, solo a un mes y medio de aprobación de las normas adecuatorias) que reformó los artículos 113 y 114 de la Ley de Alcoholes, restableciendo la punibilidad de ambas conductas, pero entregándole competencia para conocer de las mismas a los juzgados de policía local, sacando así dichos casos del nuevo sistema procesal penal.

3. LEY N° 19.815 (ELIMINÓ ENVÍO DE REGISTROS AL JUICIO ORAL)

La aprobación de esta ley se produjo como consecuencia de un acuerdo adoptado por el pleno de la Corte Suprema con fecha 20 de marzo de 2002, a través del cual la Corte intentó unificar criterios acerca del significado de la frase del artículo 281 del Código Procesal Penal, según la cual se indicaba que el juez de garantía, una vez concluida la audiencia de preparación del juicio oral, debía enviar al tribunal de juicio oral el auto de apertura “junto con los registros que debieran acompañarse”. La Corte Suprema estimó en su instructivo que dicha norma importaba que debían hacerse 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 jurídica⁶ y en la opinión pública en general⁷ que vieron que por vía de esa interpretación se podría echar abajo el juicio oral, elemento paradigmático del nuevo sistema, toda vez que se corría

⁵ Al 16 de marzo de 2002, un 24,84% del total de ingresos que había recibido la fiscalía en las cinco regiones en donde operaba era por concepto de faltas a la Ley de Alcoholes (33.513 delitos de un total de 134.920 delitos ingresados). Véase Ministerio Público, Cuenta Pública 2002.

⁶ En este sentido, véase, por ejemplo, la carta publicada por el profesor Raúl Tavolari en El Mercurio del día 7 de abril de 2002, en página A2, denominada “Reforma Desvirtuada”.

⁷ Véase Corrección Urgente, El Mercurio, 11 de mayo de 2002, página A3 (opinión editorial) y La Tradición Penal Boicotea la Nueva Justicia, El Mercurio, 27 de mayo de 2002, página C3 (reportaje sección Claves).

el serio riesgo que los jueces del juicio se interiorizaran del caso por vía del “expediente judicial”, fallando de conformidad al mismo y no sobre la base de la prueba producida en juicio. La inquietud generada fue tal, que parlamentarios de oposición presentaron un proyecto de ley destinado a modificar el artículo 281 del Código Procesal Penal. 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. El contenido de la Ley N° 19.815 es muy breve y básicamente consiste en eliminar del artículo 281 inciso primero la frase “junto con los registros que debieran acompañarse”. Con ello quedó claro que no se podría enviar material escrito al tribunal de juicio oral fuera del auto de apertura del juicio y, a la vez, se envió una señal política muy fuerte de respaldo a los principios que sustentan la reforma procesal penal.

4. LEY N° 19.794 (ESTABLECE LA COMUNA DE SANTIAGO COMO ASIENTO DE LOS TRIBUNALES DE GARANTÍA Y JUICIO ORAL DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO)

Nos ha parecido también relevante mencionar la Ley N° 19.794, publicada en el Diario Oficial el día 5 de marzo de 2002. Si bien esta ley no ha generado impacto en las regiones en que la reforma ya se encuentra funcionando, es de extrema relevancia y tendrá un impacto muy significativo en la implementación de la quinta etapa de la reforma, ya que básicamente regula la ubicación de los tribunales en la Región Metropolitana. En efecto, esta ley modificó a la Ley N° 19.665, que a su vez modificó al Código Orgánico de Tribunales, con el objetivo permitir que tanto los juzgados de garantía como los tribunales de juicio oral en lo penal con asiento en las distintas comunas de la Provincia de Santiago tengan su asiento en la Comuna de Santiago. La idea de fondo detrás de esta ley es permitir realizar el proyecto de una ciudad judicial denominada “Centro de Justicia de Santiago”, que estará ubicada en los terrenos que antes poseía FAMAE a un costado del Centro de Detención Preventiva Santiago Sur (ex Penitenciaría de Santiago), correspondientes a 50.000 metros cuadrados, entre las intersecciones de Avenida Pedro Montt y la ruta Norte-Sur. Con ello, entonces, se ha permitido la concentración en un mismo recinto de un total de 152 jueces de garantía y de 150 jueces de tribunales de juicio oral en lo penal. Además, se pretende que dicho centro albergue también a las fiscalías, la Defensoría y a otros servicios vinculados⁸.

Esta ley presenta desafíos muy complejos para la implementación de la reforma en la Región Metropolitana, particularmente en temas de acceso a la justicia y de coordinación interinstitucional entre las distintas instituciones que tendrán una distribución regional mucho más local que la de los tribunales. Pensemos, por ejemplo, en la distribución local que tendrá el Ministerio Público⁹, lo que obligará a fiscales adjuntos a litigar tanto las audiencias de las etapas preliminares como las del juicio oral en el Centro de Justicia de

⁸ Una explicación general del proyecto puede verse en JOSÉ ANTONIO GÓMEZ URRUTIA (Ministro de Justicia), Arquitectura para una Nueva Justicia, El Mercurio, 1 de septiembre de 2002, página A2.

⁹ La distribución prevista por el Ministerio Público para la Provincia de Santiago, y dada a conocer oficialmente el día 15 de octubre de 2002, incluye fiscalías locales, además de las ubicadas en el centro de Justicia de FAMAE, en Las Condes, Ñuñoa, La Florida, La Cisterna y Maipú. Véase El Ministerio Público Mira Hacia Santiago, La Semana Jurídica N° 112, 21 al 27 de octubre de 2002, inserción página 1; Dos Enfoques para Implementar la Reforma, El Mercurio, 17 de octubre 2002.

Santiago. A la fecha de elaboración de este informe ya se había abierto el concurso público para elaborar el anteproyecto de arquitectura y este se encontraba en etapa final de adjudicación.

5. LEY N° 19.861 (MODIFICACIONES EN EL NOMBRAMIENTO DE JUECES DE GARANTÍA Y JUICIO ORAL)

Esta ley modificó el artículo 55 del Código Orgánico de Tribunales y también la Ley N° 19.665 que, a su vez, había modificado el Código Orgánico de Tribunales. Respecto del artículo 55, modificó la distribución del territorio jurisdiccional de las Cortes de Apelaciones de Valparaíso, Rancagua y San Miguel, quedando las dos primeras con jurisdicción sobre todo el territorio de sus respectivas regiones. Respecto de la modificación a la Ley 19.665, su objetivo fue solucionar un problema que ya se había detectado en la Evaluación 2001, que consistía en que las Cortes de Apelaciones, encargadas de proveer los cargos, estaban nombrando a los jueces de la reforma sin discriminar su necesidad de acuerdo a la carga de trabajo de los nuevos tribunales. De esta forma, los tribunales de garantía y de juicio oral partían su funcionamiento con la dotación completa necesaria para su funcionamiento de pleno régimen o, al menos, con un número mayor al necesario, lo que implicaba una sobredotación injustificable, especialmente en los tribunales de juicio oral. Con esta ley se modificó esta situación, disponiendo que los nuevos tribunales no comenzarían a funcionar con la dotación completa de jueces, sino que con un número menor de jueces determinado en la propia ley que, paulatinamente, iría siendo aumentado hasta lograr la dotación completa establecida por la ley. Lo anterior es aplicable también para los funcionarios de dichos tribunales.

Esta modificación implica una importante racionalización de recursos, pero reduce en exceso el número de jueces a nombrar al comienzo del nuevo sistema, especialmente respecto de los jueces de garantía, y emplea un método muy rígido para su nombramiento. Así, por ejemplo, la ley determinó que en el juzgado de garantía de Concepción habrían siete jueces, pero a la fecha de comienzo de la reforma en esa región, diciembre de 2003, habrán solo tres en funciones. Un año después, en diciembre de 2004, podrán llenarse los cupos restantes. A primera vista, el número de jueces parece muy bajo, atendiendo que, a diferencia de lo que ocurre con los jueces de tribunal de juicio oral, los jueces de garantía tienen una mayor carga de trabajo que llega a niveles de pleno régimen en un tiempo menor. En el mismo sentido, esta solución no permite la flexibilidad necesaria para enfrentar los requerimientos que puedan ir presentándose durante el primer año de implementación en las regiones que restan por sumarse a la reforma, especialmente si estas regiones son justamente las más complejas por sus niveles de delincuencia, cantidad de habitantes, sofisticación del delito, entre otras razones, lo que es especialmente aplicable a la Región Metropolitana, realidad respecto de la cual la implementación de la reforma no ha acumulado experiencia.

6. PROYECTOS (ANTEPROYECTOS) RELEVANTES EN ACTUAL DISCUSIÓN

Es necesario mencionar algunos proyectos de reforma legal que se encuentran en actual discusión y que en el corto plazo pueden representar cambios muy relevantes para el funcionamiento la reforma.

El primero de estos cambios corresponde a un proyecto de ley que ha sido anunciado por el Ministerio de Justicia en octubre de 2002 y que se espera sea presentado al Congreso para su discusión durante el año 2003. Dicho proyecto tiene por objetivo central dotar de autonomía constitucional a la Defensoría Penal Pública equiparando así su estatuto jurídico al del Ministerio Público. A la fecha de redacción de este informe no era conocido su contenido, pero básicamente se discutía el mecanismo de designación del Defensor Nacional, su duración en el cargo y la creación de mecanismos de evaluación de su gestión.

El segundo proyecto también se encuentra siendo estudiado por el Ejecutivo y su objetivo central es el de realizar cambios muy significativos en la organización y administración de los tribunales. En materia de organización, la idea del proyecto –a grandes rasgos– es fusionar a los actuales juzgados de garantía con los tribunales de juicio oral, pasando estos a denominarse tribunales penales y los jueces que los integran como jueces penales. El proyecto mantendría la distinción entre funciones de garantía y juicio oral, pero los jueces penales estarían habilitados para cumplir ambas de acuerdo a los sistemas de distribución de la carga de trabajo del respectivo tribunal. El objetivo de esta parte del proyecto es flexibilizar la distribución de competencias entre los actuales jueces de garantía y de juicio oral, permitiendo así el mejor uso del recurso juez. En relación a la administración de los tribunales, el proyecto pretende potenciar el rol de administrador y del juez presidente (que pasaría denominarse juez coordinador). El objetivo de esta parte del proyecto es el de resolver una serie de problemas detectados en el funcionamiento práctico de los tribunales.

Distribución Local de Jueces, Fiscales y Defensores

El objetivo del presente anexo es dar información detallada acerca de la distribución local y cantidad de jueces, fiscales y defensores en las tres primeras etapas de implementación de la reforma. Para estos efectos, dividimos la presentación por categoría de actor.

1. JUECES:

Primera Etapa:

- **IV Región:** 10 jueces de garantía (3 en La Serena, 3 en Coquimbo, 2 en Ovalle, 1 en Illapel y 1 en Vicuña); 12 jueces de tribunal de juicio oral (9 en La Serena y 3 en Ovalle); y 3 jueces mixtos (Combarbalá, Andacollo y Los Vilos), totalizando en la región 25 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema.
- **IX Región:** 15 jueces de garantía (6 en Temuco, 1 en Angol, 1 Lautaro, 1 en Loncoche, 1 en Nueva Imperial, 2 en Pitrufquén, 2 en Villarica y 1 en Victoria); 15 jueces de tribunal de juicio oral (9 en Temuco, 3 en Angol, 3 en Villarica); y 7 jueces mixtos (Purén, Toltén, Traiguén, Collipulli, Pucón, Carahue y Curacautín), totalizando en la región 37 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.

Segunda Etapa:

- **II Región:** 11 jueces de garantía (7 en Antofagasta, 3 en Calama y 1 en Tocopilla); 12 jueces de tribunal de juicio oral (9 en Antofagasta y 3 en Calama); y 2 jueces mixtos (María Elena y Taltal), totalizando en la región 25 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.
- **III Región:** 7 jueces de garantía (4 en Copiapó, 2 en Vallenar y 1 en Diego de Almagro); 9 jueces de tribunal de juicio oral (9 en Copiapó); y 3 jueces mixtos (Chañaral, Freirina y Caldera), totalizando en la región 19 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.

- **VII Región:** 17 jueces de garantía (4 en Curicó, 4 en Talca, 3 en Linares, 2 en Constitución, 1 en Molina, 1 en San Javier, 1 en Cauquenes y 1 en Parral); 21 jueces de tribunal de juicio oral (6 en Curicó, 6 en Talca, 6 en Linares y 3 en Cauquenes); y 3 jueces mixtos (Licantén, Curepto y Chanco), totalizando en la región 41 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.

Tercera Etapa:

- **I Región:** 10 jueces de garantía (5 en Arica y 5 en Iquique); 15 jueces de tribunal de juicio oral (9 en Iquique, 6 en Arica) y 1 juez mixto (Pozo Almonte), totalizando en la región 26 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.
- **XI Región:** 2 jueces de garantía (Coihaique); 3 jueces de tribunal de juicio oral (Coihaique) y 4 jueces mixtos (Cisnes, Chile Chico, Aisén y Cochrane), totalizando en la región 9 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.
- **XII Región:** 4 jueces de garantía (Punta Arenas); 6 jueces de tribunal de juicio oral (Punta Arenas); y 2 jueces mixtos (Natales y Porvenir), totalizando en la región 12 jueces con jurisdicción en el nuevo sistema procesal penal.

2. FISCALES:

Primera Etapa:

- **IV Región:** 23 fiscales adjuntos (7 en La Serena, 6 en Coquimbo, 5 en Ovalle, 2 en Illapel, 1 en Vicuña, 1 en Los Vilos y 1 en Combarbalá).
- **IX Región:** 38 fiscales adjuntos (12 en Temuco, 3 en Villarica, 3 en Angol, 2 en Nueva Imperial, 2 en Victoria, 2 en Traiguén, 2 en Pitrufquén, 2 en Purén, 2 en Carahue, 2 en Collipulli, 2 en Lautaro, 2 en Loncoche, 1 Toltén y 1 en Curacautín).

Segunda Etapa

- **II Región:** 22 fiscales adjuntos (12 en Antofagasta, 6 en Calama, 2 en Tocopilla, 1 en María Elena y 1 en Taltal).
- **III Región:** 15 fiscales adjuntos (8 en Copiapó, 2 en Chañaral, 2 en Vallenar, 1 en Caldera, 1 en Diego de Almagro y 1 en Freirina).
- **VII Región:** 31 fiscales adjuntos (8 en Talca, 6 en Curicó, 4 en Linares, 3 en Constitución, 3 en Cauquenes, 2 en San Javier, 2 en Molina, 2 en Parral y 1 en Licantén).

Tercera Etapa

- **I Región:** 19 fiscales adjuntos (9 en Arica, 9 en Iquique y 1 en Pozo al Monte)
- **XI Región:** 8 fiscales adjuntos (3 en Coihaique, 2 en Aisén, 1 en Cochrane, 1 en Chile Chico y 1 en Cisnes).
- **XII Región:** 7 fiscales adjuntos (6 en Punta Arenas y 1 en Puerto Natales).

3. DEFENSORES:

Primera Etapa:

- **IV Región:** 11 defensores locales (2 en La Serena, 2 en Coquimbo, 2 en Ovalle, 1 en Vicuña, 1 en Andacollo, 1 en Combarbalá, 1 en Illapel y 1 en Los Vilos).
- **IX Región:** 17 defensores locales (5 en Temuco, 2 en Angol, 2 Carahue, 2 en Villarica, 2 en Pitrufquén, 2 en Victoria, 1 en Lautaro y 1 en Nueva Imperial).

Segunda Etapa:

- **II Región:** 14 defensores locales (6 en Antofagasta, 4 en Calama, 2 en Tocopilla, 1 en María Elena y 1 en Taltal).
- **III Región:** 8 defensores locales (4 en Copiapó, 2 en Vallenar, 1 en Chañaral y 1 en Caldera).
- **VII Región:** 21 defensores locales (6 en Talca, 4 en Curicó, 3 en Linares, 2 en Constitución, 1 en Licantén, 1 en Molina, 1 en San Javier, 1 en Chanco, 1 en Cauquenes y 1 en Parral).

Tercera Etapa:

- **I Región:** 5 defensores locales (2 en Arica, 2 en Iquique y 1 en Pozo al Monte).
- **XI Región:** 4 defensores locales (2 en Coihaique, 1 en Cochrane y 1 en Chile Chico).
- **XI Región:** 3 defensores locales (2 en Punta Arenas y 1 en Puerto Natales).

Acerca de los Autores

Los autores son investigadores del Programa de Justicia Criminal del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales que ha trabajado en el proceso de reforma a la justicia penal desde sus orígenes. Individualmente o como grupo estos académicos han cumplido funciones de diseño, planificación, promoción y capacitación, desempeñándose como asesores y consultores gubernamentales y de las organizaciones privadas involucradas en la reforma, como profesores de cursos universitarios de pre y postgrado de diversas universidades, como profesores de la Academia Judicial, de la Defensoría Penal Pública y de la Policía de Investigaciones y Carabineros. Han participado ampliamente en el proceso legislativo de los proyectos y en los estudios interdisciplinarios destinados a la preparación de su implementación. Han jugado un rol relevante en el diseño del programa de capacitación interinstitucional de la reforma y en su ejecución en las regiones IV y IX. También han participado como consultores de diversos gobiernos y agencias para el apoyo de diversos procesos de reforma similares llevados a cabo en otros países de América Latina y son autores de numerosas publicaciones acerca de los diversos aspectos del proceso de reforma. Ambos autores tienen experiencia en la evaluación tanto del sistema inquisitivo como del sistema acusatorio, lo mismo en Chile que en otros países de la región.

ANDRÉS BAYTELMAN es abogado de la Universidad Diego Portales, Máster en Derecho (LL.M) Universidad de Columbia (New York). Estadia en la Fiscalía del Bronx, Nueva York. Actualmente es profesor de Derecho Procesal Penal, de Debido Proceso y de Litigación en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; es además investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de esta misma universidad. Ha sido ganador de la beca Fulbrighth (2000). Ha participado como asesor del Ministerio de Justicia y diversas instituciones en las distintas etapas del desarrollo de los proyectos que constituyen la reforma procesal penal, tanto en materias de diseño normativo como de diseño organizacional del nuevo sistema. Asimismo, es consultor en el área de seguimiento, evaluación y capacitación para la reforma del Centro de Estudio de la Justicia para las Américas y ha sido consultor para diversas instituciones en otros países de la región. Cuenta con diversas publicaciones en el área.

MAURICIO DUCE es abogado de la Universidad Diego Portales, Máster en Derecho (J.S.M) Universidad de Stanford. Actualmente es profesor de Derecho Procesal Penal, Debido Proceso y Litigación en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales e investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la misma. Ha sido ganador de la beca Fulbright en los años 1998 y 2002 y de la beca Presidente de la República el año 1998. Se desempeñó como secretario del equipo técnico que redactó los proyectos de Nuevo Código Procesal Penal y de la Ley de Ministerio Público y ha sido asesor del Ministerio de Justicia para el apoyo técnico de la tramitación legislativa de los proyectos de reforma. Ha participado además en el diseño organizacional del nuevo sistema. Es además consultor en el área de seguimiento, evaluación y capacitación para la reforma del Centro de Estudio de la Justicia para las Américas y ha sido consultor para diversas instituciones en otros países de la región. Cuenta con múltiples publicaciones en el área.