

La reforma procesal penal chilena: gestación y estado de avance de un proceso de transformación en marcha

Mauricio Duce J.

Desde mediados de los años ochenta se ha realizado esfuerzos muy significativos, en la mayoría de los países de América Latina, orientados a reformar sus sistemas de administración de justicia. Parte importante de estos esfuerzos se ha centrado en la realización de una reforma muy profunda del proceso penal inquisitivo que fue adoptado por casi todos los países de la región durante el siglo XIX.¹ Tales esfuerzos no sólo constituyen un trabajo técnico de mejoramiento y modernización del sistema de administración de justicia, sino que se enmarcan en un proceso mayor: el de reconfiguración, modernización y democratización del Estado.

Chile ha seguido ese proceso. La reforma chilena del sistema de justicia criminal ha sido denominada por las autoridades públicas y sectores importantes de la sociedad civil como la "reforma del siglo", enfatizando con ello la relevancia que

195

¹ Una revisión general de lo ocurrido en 15 países de la región puede verse en Maier, Ambos y Woischnik (2000).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

este cambio tiene para el sistema legal chileno y para su arquitectura institucional en general.²

El objetivo de este trabajo es el de presentar el desarrollo del proceso de reforma procesal penal en Chile, poniendo énfasis en sus características particulares en relación con otras experiencias similares de reforma emprendidas en América Latina. El trabajo se detiene en la descripción y el análisis del proceso de reforma y no en los aspectos de procedimiento del nuevo diseño procesal penal. Para los efectos señalados, el texto se divide en siete secciones. La primera entrega información sobre el contexto general en el cual se inició el debate público sobre la materia en el país. La segunda sección describe cómo la reforma chilena es una iniciativa que surgió fundamentalmente de la sociedad civil. En tercer lugar, se analiza las distintas instancias de trabajo y dimensiones que abarcó el trabajo de preparación y promoción de la reforma. La sección cuarta analiza las principales transacciones y las resistencias experimentadas en el proceso de reforma. En la quinta parte se explica los alcances de la reforma y sus componentes. La penúltima sección examina la estrategia de implementación adoptada. Finalmente, la sección séptima presenta algunas conclusiones preliminares acerca de la marcha de la reforma y los principales desafíos que enfrenta.

1. CONTEXTO GENERAL

El inicio de la discusión pública acerca de la posibilidad de realizar una reforma al sistema de justicia criminal en Chile se produjo cuando varios países de América Latina habían experimentado cambios o abierto debates importantes en la materia. En efecto, el debate chileno comenzó hacia fines de 1992, cuando reformas como las de El Salvador y Guatemala se encontraban en etapas muy avanzadas de su puesta en marcha, y se aprobaba un nuevo Código en el sistema federal argentino. En buena medida, el retardo obedeció a que el proceso de transición democrática chileno es tardío respecto a otros del continente. En Chile, al igual

2 Utilizó este término, entre otros, Soledad Alvear (entonces ministra de Justicia), "Trascendencia de una Reforma", *La Época*, 7.4.98, p. 8.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

que en la mayoría de los países de la región, la transformación en materia procesal penal se encuentra estrechamente ligada, al menos desde un punto de vista temporal, al proceso de recuperación democrática, a partir de la década de los ochenta.

Sólo durante el segundo gobierno de la transición democrática, encabezado por el presidente Eduardo Frei (1994-2000) se comienza a debatir públicamente la reforma. Durante el primer gobierno de la transición, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), se impulsó varias reformas relevantes, destinadas a producir cambios significativos en el sistema judicial chileno; sin embargo, ellas tocaron de manera muy marginal el sistema de justicia criminal.³

La presentación al Congreso Nacional del proyecto de nuevo Código Procesal Penal, con el objeto de iniciar el debate parlamentario acerca del mismo, sólo se produjo en junio de 1995, durante el segundo año de la administración Frei. Sin embargo, este hecho constituye un hito de un trabajo mucho más largo y complejo de varias instituciones y personas, iniciado a principios de la década, que encontró terreno fértil para desarrollar el proyecto a partir del gobierno de Eduardo Frei. Como se verá en la próxima sección, el proyecto de reforma fue inicialmente gestionado por un grupo de personas e instituciones de la sociedad civil y fue tomado como una iniciativa estatal en un momento avanzado del debate público sobre la materia.

El gobierno encabezado por el presidente Frei impulsó, desde sus inicios, un conjunto importante de políticas públicas destinadas a lograr la modernización y adecuación del sistema judicial chileno a los requerimientos de un Estado democrático. En este marco, la reforma estructural al sistema de enjuiciamiento criminal se transformó en la principal prioridad de las políticas públicas en el ámbito de administración de justicia, para el sexenio de gobierno. Desde el primer discurso anual de rendición de cuentas de la gestión gubernamental, que fijó el programa de trabajo del gobierno para los seis años de mandato, debido a que

3 Un análisis crítico de estas políticas y de sus resultados puede revisarse en Vargas, 1998: 74-79.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

éste sólo llevaba tres meses en el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República expresamente destacó la necesidad de:

... reformar profundamente nuestro procedimiento penal, de modo que agilice la resolución de los conflictos y que permita el contacto directo entre el juez y las partes que solicitan justicia. También se requiere separar la función investigadora –que deberá confiarse al Ministerio Público– de la sentenciadora, que en esencia corresponde al juez. Ello a fin de cautelar debidamente las garantías procesales propias de un Estado democrático, lograr la sanción de los delincuentes, el amparo de las víctimas y otorgar seguridad a la ciudadanía.⁴

Con posterioridad, todos los discursos anuales profundizaron el compromiso del gobierno en la materia, denominando incluso a este cambio de sistema procesal como la "reforma del siglo" en el área judicial.⁵

No obstante la importancia que para el proceso de transformación tuvo el compromiso y liderazgo del gobierno del presidente Frei en su promoción e implementación en Chile, la reforma procesal penal chilena no puede verse sólo como un cambio impulsado por parte del Estado, si es que se quiere tener una visión más completa y una comprensión más fina de ella. El movimiento de reforma de la justicia penal chilena obedece a un proceso de cambio social complejo en el que intervinieron una multiplicidad de actores y confluyeron un conjunto de diversos factores, no sólo del ámbito local sino de carácter internacional. Es posible afirmar que este proceso de reforma, al igual que en otros países de la región, representa la confluencia de varios objetivos, factores y discursos que justifican su necesidad desde distintas perspectivas. El mensaje con el cual el presidente Frei envió el proyecto de Código al Congreso constituye un buen

4 Discurso de S.E. el Presidente de la República, D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 1994.

5 Véase: Eduardo Frei, Discurso de S.E. el Presidente de la República D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1996, en <http://www.presidencia.cl/discursos/mnsje-96.html>; María Soledad Alvear, "Trascendencia de una Reforma", *La Época*, (Santiago), 7 de abril de 1998, p. 20; y, "La Reforma Judicial: El Gran Cambio del Siglo XX", *La Hora*, (Santiago), 23 de enero de 1998, pp. 1 a 8.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

ejemplo que sintetiza esta diversidad.⁶ Según ese texto, la reforma no sólo se justifica por la necesidad de adaptar la legislación chilena a los estándares básicos del debido proceso, sino también como un paso indispensable en el proceso de desarrollo, el crecimiento económico y la modernización del Estado. Además, la reforma es vista como un cambio indispensable para mejorar los niveles de seguridad pública por medio del aumento de eficiencia de la persecución penal.

2. LA REFORMA NACE COMO INICIATIVA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL⁷

Como se ha indicado, una de las características del proceso de reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en Chile es que se trata de un proceso que nace como una iniciativa de ciertos grupos de la sociedad civil, que luego es tomada por el Estado para darle el carácter de proyecto gubernamental.⁸ Antes de que esto ocurriera, hubo un intenso y planificado trabajo por parte de distintas institucio-

6 Véase Mensaje N° 110-331 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Nuevo Proyecto de Ley que establece un Nuevo Código de Procedimiento Penal, Santiago, 9 de junio de 1995. Una versión publicada del mismo puede verse en Código Procesal Penal, Lexis Nexis, Santiago 2003, pp. 1 a 26. El Mensaje constituye el texto en el que el Presidente de la República realiza una justificación detallada del proyecto y una explicación de su contenido a los senadores y diputados para efectos de la tramitación legislativa del mismo.

7 El concepto de sociedad civil resulta muy problemático y no se intenta aquí abordar el problema teórico. Debe tenerse presente que Dakolias señala:

Sociedad civil es una entidad tremendamente diversa que está constituida por asociaciones cívicas que cubren objetivos, integrantes, formas institucionales y culturas organizacionales ampliamente diferentes. En consecuencia, resulta difícil generalizar acerca de la sociedad civil y el término no debe ser equiparado sólo con organizaciones no gubernamentales (ONG). Algunas formas que la sociedad civil toma incluyen: ONG, sindicatos, asociaciones de negocios, cuerpos religiosos, instituciones académicas, organizaciones estudiantiles, lobbies étnicos, grupos comunitarios, etc. (Dakolias, 2000: 27; traducción del autor).

Sin entrar al debate de fondo, para los efectos de este trabajo se utilizará un concepto amplio de sociedad civil, entendiéndolo que está conformada por personas e instituciones que no pertenecen o trabajan dentro del aparato estatal.

8 En la mayoría de los países de la región la idea de la reforma "nace" y fue promovida por autoridades de gobierno o del parlamento, como ocurrió en Argentina y Guatemala. Excepcionalmente, como en Costa Rica, la reforma ha sido promovida fundamentalmente por el Poder Judicial.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

nes y personas que fueron creando el ambiente propicio para que la iniciativa pudiera transformarse en reforma.

Un conjunto de personas que trabajaban en diversas organizaciones no gubernamentales, institutos académicos y universidades desarrollaron, algunos años antes de la adopción oficial del proyecto por parte del Ministerio de Justicia, un intenso trabajo orientado a producir información teórica básica para la discusión pública de estos temas y afinar los diagnósticos y consensos necesarios que permitieran hacer viable –tanto desde una perspectiva técnica como política– el impulso de una reforma de carácter estructural al sistema de justicia criminal. Este trabajo no fue producto del azar; respondió a una estrategia y planificación orientada a poner en el debate público la necesidad de reformar radicalmente el sistema de justicia criminal e involucrar en ese debate a actores importantes de las políticas públicas en el área: autoridades de gobierno, legisladores, académicos, operadores del sistema judicial, abogados relevantes, etc. La estrategia para llevar adelante el cambio se fue construyendo en la medida en la que la idea de la reforma se fue consolidando en distintos actores. No todos los pasos del proceso fueron objeto de un plan maestro inicial, sino que fueron más bien producto de avances logrados en las diversas etapas de trabajo, que permitieron a lo largo del tiempo consolidar una alianza estratégica entre distintas instituciones que se asociaron para lograr el cambio del sistema de justicia criminal chileno.

Hay quienes han descrito este proceso como una estrategia de *Routine Policy-Making* (realización de políticas públicas como rutina). Así, De la Barra, al describir el proceso de reforma chileno, ha señalado que éste corresponde a una estrategia que describe así:

200

"Routine Policy-Making" se basa en presentar la reforma como un desarrollo técnico natural del derecho o como un simple reconocimiento de tendencias legales modernas. Esta estrategia considera el uso de expertos para sacar el tema fuera del debate público y así desarrollar borradores técnicamente depurados para ser presentados a la autoridad pública (De la Barra, 1998: 323, 326).

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

Creo que la caracterización de este autor es equivocada. Es verdad que en la reforma chilena aparece un elemento identificable con este tipo de estrategia, que es la existencia de un grupo de técnicos o expertos que participan en la promoción del cambio legal, pero una cosa es quiénes participan en el proceso de reforma legal y otra, muy distinta, es la estrategia que adoptan para llevarla adelante. A diferencia del *Routine Policy-Making*, en el caso chileno uno de los objetivos centrales de la estrategia seguida por los promotores del cambio fue "vender" la idea de la reforma y su necesidad en forma abierta. De esta manera se pudo transformar a la justicia criminal en un tema de debate y de demanda pública. En este sentido, por ejemplo, Riego ha sostenido que "En el caso chileno el mayor apoyo de la reforma ha venido desde fuera de la comunidad jurídica, por lo menos de sus componentes más tradicionales", queriendo apuntar con ello que uno de los grupos que la apoyaron con más fuerza fueron los medios de comunicación que públicamente presionaron a favor de la reforma (Riego, 1998: 30). Por otra parte, la necesidad de la reforma fue justificada por los grupos reformistas no sólo como consecuencia de demandas técnicas sino, centralmente, como un cambio político, de adecuación del sistema de justicia criminal al ideario político del nuevo Estado democrático chileno.⁹ Estos dos elementos marcan una diferencia muy importante con el tipo de estrategia *Routine Policy-Making*.

Las reformas legales han sido tradicionalmente concebidas en América Latina como problemas de orden técnico-jurídico o doctrinario, sin considerar las importantes implicancias políticas de los cambios legales en la vida social. La ideología predominante en relación a la reforma del derecho procesal penal ha considerado la reforma como una modificación de asuntos de orden técnico del fenómeno legal. Ha contribuido a esta estrecha concepción de los cambios legales la

9 Esta idea de los reformadores se reflejó luego en el mensaje firmado por el presidente Frei para enviar el proyecto de nuevo Código Procesal Penal al parlamento: "La modernización del sector justicia en Chile ha sido definida, por el Gobierno que tengo el honor de presidir, como una política que tiende a adecuar el conjunto de las instituciones que participan en la administración de justicia a los procesos de desarrollo político y económico que ha experimentado Chile en las últimas décadas" (Mensaje, p. 1).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

comprensión tradicional del proceso penal en la región, como una disciplina muy formalista, básicamente preocupada del estudio de reglas de procedimiento, de trámites y plazos regulados en los códigos. Un elemento característico del actual movimiento de reforma ha sido el intento de modificar esta concepción limitada de los cambios legales, considerando para ello que el proceso penal y el sistema de justicia criminal forman parte de un sistema político social que se verá afectado por la reforma.

La incorporación de la dimensión política de la reforma tiene diversas manifestaciones. La primera de ellas corresponde a los objetivos centrales del cambio: la reforma es considerada como indispensable para adaptar o adecuar nuestro sistema de justicia criminal a los valores de un Estado democrático de derecho. La segunda dimensión se manifiesta en el entender la reforma como una manera de redistribuir poder en distintos órganos y agencias estatales. En otras palabras, "La reforma judicial es política, no en el sentido de tener preferencias partidistas, sino porque, al igual que la política, se trata de la asignación legítima de valores o acerca de quién obtiene qué, cuándo y cómo" (Hammergren, 1999: 18).

Como se indicó antes, el trabajo de las personas e instituciones de la sociedad civil que promovieron la reforma incorporó diversos pasos o etapas. Una primera etapa en este proceso estuvo constituida por un periodo de toma de conciencia, por parte de los promotores de la reforma, acerca de la crisis que enfrentaba el sistema inquisitivo chileno y la existencia de alternativas y de opciones de cambio del mismo. Uno de los elementos que contribuyeron a decantar un consenso en torno al cambio, entre los diversos actores de la comunidad jurídica nacional, fue la preparación de un conjunto de estudios empíricos que permitieron una aproximación a la realidad del funcionamiento del sistema, de la que no se había dispuesto hasta entonces en Chile.¹⁰ Hasta antes de iniciarse el proceso

¹⁰ Buena parte de los estudios y la actividad académica se concentró en los trabajos emprendidos por un grupo de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, donde en 1991 se inició investigaciones empíricas y dogmáticas en el área. Uno de los trabajos más relevantes de esta etapa es un estudio empírico y dogmático de evaluación crítica del proceso inquisitivo financiado por la Fundación Ford, entre 1992 y 1994. El estudio concluyó

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

de debate de la reforma, los estudios empíricos disponibles acerca del funcionamiento del sistema de justicia criminal eran prácticamente inexistentes. Desde el punto de vista de los especialistas, el debate y la única información relevante se ceñían al análisis doctrinario o no contextual de los textos legales y del Código de Procedimiento Penal. Es obvio que este tipo de debate no permitía conocer cómo funcionaban esas instituciones en la práctica.

Contar con estudios empíricos que entregaran una imagen relativamente completa acerca del funcionamiento del sistema en la realidad constituyó una diferencia fundamental con anteriores procesos de reforma llevados adelante en Chile, que en general no contaron con bases factuales que permitieran sustentar la necesidad de aprobación de las propuestas legislativas presentadas. A juicio de algunos actores, en dichos procesos esta carencia constituyó uno de los factores que influyeron en el hecho de que los proyectos respectivos no se concretaran en reformas relevantes (Ortúzar, 1989).

Este trabajo de preparación de la reforma, además de convencer a los promotores de la necesidad de la misma, permitió crear una capacidad técnica de la que tampoco se dispuso en procesos anteriores de cambio y que ha sido muy importante durante el desarrollo del proceso de reforma. Así comenzaron a constituirse equipos de personas que crecientemente dispusieron de conocimientos acerca del desarrollo de reformas procesales penales en otros países de la región y en otros continentes, y de conocimientos acerca de instrumentos y alternativas técnicas para el cambio del sistema procesal penal chileno. En el ambiente que comenzó a generarse, como producto de la información que se obtuvo con los primeros estudios en el área, la Corporación de Promoción Universitaria (CPU)¹¹

con la publicación de dos volúmenes (Riego, 1994 y Jiménez, 1994) que generaron un gran impacto público y que fueron utilizados como base para construir la crítica al sistema inquisitivo en Chile.

11 La CPU es una de las ONG más antiguas del país, que a partir de fines de los años ochenta desarrolló un importante trabajo en materia de capacitación, gestión y política judicial, contando con un proyecto financiado por USAID. El prestigio adquirido en el desarrollo de sus programas de trabajo permitió que la institución tuviera una amplia llegada al mundo judicial y al Poder Ejecutivo. Entre 1991 y 1996, el director del Proyecto de Capacitación, Gestión y

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

decidió abrir un programa de trabajo en materia de justicia criminal, reorientando fondos disponibles de un proyecto financiado por USAID que no consideraba este tema como parte de su agenda.

La primera actividad pública en la que se planteó la necesidad de discutir una reforma estructural al sistema procesal penal fue un seminario internacional organizado por la CPU, en noviembre de 1992. Asistieron a él los profesores argentinos Julio Maier y Alberto Binder, principales promotores del cambio procesal en la región en ese momento, quienes dieron a conocer el movimiento de reforma iniciado en América Latina a partir de la década de los años ochenta.¹² Además, se presentó un diagnóstico crítico del sistema chileno preparado por el profesor chileno Cristián Riego (1993). El seminario fue un encuentro cerrado al público general, fuera de la ciudad de Santiago, en el que tomaron parte cerca de 60 personas, consideradas actores claves en el sistema legal chileno y que, según se estimaba, podían tener liderazgo en la promoción de reformas legislativas.

Como consecuencia del éxito de este seminario, en términos del impacto de las ideas que allí fueron discutidas, y con la idea de promover y continuar la discusión del tema en Chile, la CPU creó el "Foro de discusión sobre la oralidad de los procesos penales". El Foro se constituyó en una instancia de reunión y discusión que funcionó durante el segundo semestre de 1993, a la cual fueron convocados miembros del poder judicial, académicos y abogados, que representaban a las distintas opiniones relevantes en el tema dentro de la comunidad legal chilena. El Foro se reunió quincenalmente a discutir acerca de los principales problemas que el sistema enfrentaba y sus posibles vías de superación, para lo cual se contó con la elaboración de materiales para cada sesión y con la consultoría de expertos

Política Judicial fue Juan Enrique Vargas, quien cumplió un rol central en el desarrollo del proyecto de reforma procesal penal. Un resumen del trabajo realizado por CPU en el proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial puede encontrarse en: Memoria del Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial, Centro de Desarrollo Jurídico Judicial, Corporación de Promoción Universitaria 1996, 39 páginas.

12 Las ponencias y presentaciones de este seminario fueron publicadas en el libro *Reformas Procesales en América Latina: la Oralidad de los Procesos*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1993.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

nacionales y extranjeros en cada una de ellas.¹³ El Foro permitió difundir ideas, compartir diagnósticos y afinar consensos acerca del estado del proceso penal chileno. Además, facilitó la consolidación de relaciones entre la CPU y otras organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacó la participación de representantes de la Fundación Paz Ciudadana (FPC),¹⁴ institución que habría de jugar un rol central en las etapas posteriores de desarrollo de la reforma.

En el contexto del trabajo del Foro se realizó, en octubre de 1993, un seminario internacional que tuvo por objeto discutir el proyecto de ley que pretendía reinstalar al Ministerio Público en primera instancia, cuya tramitación se encontraba pendiente.¹⁵ Este seminario alcanzó un fuerte impacto público, dado que en él se llegó a la conclusión de que sólo una reforma radical al sistema podía superar los problemas que lo aquejaban. Incluso un ministro de la Corte Suprema concluyó sus comentarios calificando al procedimiento vigente, particularmente en su etapa de instrucción, como un sistema en "colapso total".¹⁶ La organización de este seminario permitió el desarrollo de una alianza estratégica de trabajo entre la CPU y la FPC. Recogiendo los consensos alcanzados en el Foro, en enero de 1994 ambas instituciones suscribieron un convenio destinado a la elaboración de una propuesta de nuevo Código de Procedimiento Penal.¹⁷

13 El Foro se reunió en nueve ocasiones entre agosto de 1993 y enero de 1994, discutiéndose temas tales como: evaluación general del funcionamiento de la justicia criminal chilena, principios generales del juicio oral y aspectos orgánicos del mismo, régimen de prueba, sistemas de instrucción criminal, selectividad y discrecionalidad y rol del ministerio público.

14 La Fundación Paz Ciudadana, creada en 1992, ha trabajado temas relacionados con la violencia y la administración del sistema de justicia criminal. Se halla vinculada a sectores conservadores y empresariales de la sociedad chilena y tiene un importante acceso a distintos medios de comunicación social. Los objetivos, la filosofía y los proyectos llevados adelante por la FPC pueden verse en: 10 años, Fundación Paz Ciudadana, Enero 2002. Además, puede consultarse su página web: www.pazciudadana.cl

15 Antecedentes sobre este proyecto pueden revisarse en: Solari, 1993-1994. Una revisión crítica del mismo puede verse en: Binder, 1990-1993.

16 Véase la opinión del ministro de la Corte Suprema Mario Garrido en: "El Sistema de Investigación Penal está en Total Colapso", *El Mercurio*, 8 de octubre de 1993, C1 y C8.

17 Proyecto de Trabajo para Reformar al Código de Procedimiento Penal, Corporación de Promoción Universitaria y Fundación Paz Ciudadana, documento no publicado.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Los presupuestos sobre los cuales ambas instituciones diseñaron su programa de trabajo fueron básicamente: (i) entender el trabajo para la reforma como un asunto de carácter multidimensional; esto es, que no sólo involucra cambios de carácter jurídico procesales, sino también el desarrollo paralelo de otras dimensiones; (ii) concebir el trabajo técnico con la mayor excelencia académica, sin perjuicio de lo cual se buscaba proponer un proyecto realista que tomara en consideración los diversos factores de la realidad social y política del país; (iii) realizar un trabajo abierto a la comunidad, que permitiera la participación activa de los distintos actores sociales, en especial de los miembros de la comunidad jurídica y política nacional; (iv) reconocer que todo el trabajo estaba destinado a ser recogido por las autoridades públicas, por lo que necesariamente se debía considerar objetivos y prioridades de éstas; y (v) asumir que la reforma procesal era sólo uno de los ámbitos del sistema penal que requerían un cambio profundo, sin perjuicio de lo cual se lo estimaba prioritario en una primera etapa de trabajo.

Sobre esta base se estableció un cronograma de trabajo que concluiría en diciembre de 1994 con la entrega, a las autoridades públicas, del borrador final de anteproyecto de ley y los informes de los estudios complementarios.¹⁸ Sin embargo, la idea de este programa no era gestar un anteproyecto que pudiera transformarse directamente en un nuevo código procesal penal, sino más bien se buscaba generar una propuesta concreta para intensificar el debate público acerca de la necesidad de la reforma. Por eso mismo, parte importante del trabajo planificado con la suscripción del convenio consistió en trabajar con sectores de la prensa para sensibilizarlos acerca de la necesidad del cambio, según se verá luego.

El trabajo conoció un avance importante cuando, como producto de la gran coincidencia en los diagnósticos y las propuestas realizadas y debido al éxito de la estrategia comunicacional y política desarrollada, el Ministerio de Justicia convocó públicamente a las instituciones gestoras del proyecto con el objetivo de establecer una relación tripartita para llevar adelante el proceso de reforma. En

18 La propuesta de anteproyecto de ley fue publicada en enero de 1995. Véase Ministerio de Justicia, Fundación Paz Ciudadana y Corporación de Promoción Universitaria, Propuesta Anteproyecto Nuevo Código de Procedimiento Penal, enero de 1995.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

agosto de 1994, la iniciativa de CPU y FPC adquirió carácter gubernamental. La incorporación del gobierno importó formalizar su voluntad política por la reforma y significó el ingreso de miembros o representantes del gobierno en los diversos equipos que estaban desarrollando el proyecto. Así, un proceso de cambio gestado originalmente como una iniciativa privada adquirió fuerza y se transformó en una iniciativa oficial del gobierno, que luego se convirtió en la principal política pública en el área de la justicia.

Una vez que el gobierno decidió incorporarse y asumir como propio el trabajo avanzado hacia la reforma, no lo hizo excluyendo a las instituciones no gubernamentales que lo habían promovido, sino asociándose con ellas y dándoles un espacio protagónico en la gestión del proyecto. La asociación tripartita funcionó efectivamente como tal, gracias a la constitución de diversas instancias de trabajo en las cuales los gestores de todas las instituciones involucradas participaban en la toma de decisiones.

3. LAS DISTINTAS INSTANCIAS DE TRABAJO POR LA REFORMA Y LAS DIMENSIONES ABARCADAS

Desde sus inicios, el trabajo emprendido para llevar adelante la reforma en Chile supuso la creación de distintas instancias de trabajo, destinadas al cumplimiento de objetivos diversos, todos ellos orientados a la consecución del mismo fin. A su vez, dichas instancias de trabajo incluían varias dimensiones del mismo, que involucraban no sólo la dimensión técnica legal que había sido la propia de reformas legales en Chile hasta ese entonces.

3.1. Instancias de trabajo por la reforma

Durante la etapa de diseño y formulación de proyectos legislativos, las instancias formales que asumieron las diversas responsabilidades en el trabajo fueron básicamente tres: El Foro, El Equipo Técnico y el Grupo de Coordinación, cuyo examen de composición y funciones permite comprender la estrategia llevada adelante para promover la reforma procesal penal chilena.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

- **El Foro.** "El Foro para la reforma procesal penal" fue la principal instancia de trabajo, continuadora del foro formado en 1993, pero valiéndose de una ampliación del número de sus integrantes, mediante la incorporación activa de los asesores del Ministerio de Justicia, de un grupo importante de ministros de la Corte Suprema en representación oficial de ésta, académicos, representantes de institutos de estudios legislativos de las distintas bancadas políticas y abogados. Este Foro estuvo integrado por más de 60 miembros, los cuales asistieron en forma regular a las reuniones de trabajo programadas con frecuencia, por lo general, quincenal.¹⁹

Las principales funciones del Foro fueron las de dar las orientaciones generales para la redacción de los anteproyectos de ley y, una vez preparados éstos, proceder a su revisión detallada. Para estos efectos, varios de sus miembros escribieron informes sobre las materias abordadas. En definitiva, se esperaba que el Foro cumpliera, junto con el rol de testar los avances técnico-legales del proyecto, el papel de convertirse en una instancia de legitimación de las propuestas por actores relevantes de la comunidad legal y en una oportunidad de sensibilización y convencimiento de sus integrantes acerca de las propuestas que se generaban. El Foro permitía, además, a quienes se encontraban a cargo del desarrollo de los aspectos específicos del proyecto, precisar en qué materias era posible realizar avances más significativos y en cuáles había que intentar avances más modestos para no quebrar el consenso.

- **El Equipo Técnico** fue un grupo de trabajo integrado en un primer momento por cuatro especialistas y luego por cinco,²⁰ cuya principal función fue la redacción del articulado de los proyectos de ley que integraron la reforma, a la luz de las discusiones sostenidas en el Foro. A este equipo correspondió, pues, el diseño

19 Un listado de las personas que participaron en el Foro puede encontrarse en el Mensaje del Proyecto de Código Procesal Penal.

20 Los miembros fueron: Cristián Riego, director; María Inés Horvitz, Jorge Bofill y Mauricio Duce, secretario. Se trataba de un grupo de abogados menores de 35 años, con experiencia académica y profesional. Luego de la incorporación del Ministerio de Justicia, Raúl Tavolari se integró al equipo.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

técnico legal del nuevo sistema, mediante la redacción de los respectivos proyectos legislativos: anteproyecto de nuevo Código Procesal Penal, anteproyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, anteproyecto de reformas al Código Orgánico de Tribunales y anteproyecto de leyes de adecuación del sistema jurídico nacional a la reforma procesal penal.

Además de la dedicación a medio tiempo de sus miembros, durante 1994 y parte de 1995, el trabajo del equipo técnico contó con asesorías permanentes y temporales de expertos nacionales y extranjeros. La asesoría prestada por el jurista argentino Alberto Binder contribuyó decisivamente en la formulación de las pautas generales de la reforma y en el desarrollo de una metodología de trabajo para el equipo técnico.²¹

- **El Grupo de Coordinación** estuvo integrado por representantes de la CPU, la FPC y el Ministerio de Justicia, y por el director del Equipo Técnico.²² A esta instancia le correspondió: (i) la planificación del trabajo en sus distintas dimensiones: técnico-legislativa, comunicacional, política; (ii) la adopción de las decisiones de estrategias a seguir en estas áreas; (iii) la evaluación periódica de los productos obtenidos por el Foro y el Equipo Técnico y otras instancias de trabajo; y (iv) la coordinación del trabajo técnico procesal con las otras dimensiones contenidas en el trabajo para la reforma.

El trabajo coordinado de estas tres instancias permitió que en 1995 se concluyera la redacción de casi todos los proyectos de ley y los distintos estudios técnicos que justificaban los diseños contenidos en tales proyectos.

En cuanto el proceso de discusión de la reforma entró en su dimensión político-legislativa, la estructura de trabajo recién descrita —orientada fundamentalmente a la producción de los textos normativos y a la generación de consensos básicos en torno a ellos— dio paso a una nueva estructura de trabajo que se centralizó en

21 Una explicación de la metodología de trabajo del equipo técnico y su relación con el foro puede verse en Duce, 1998.

22 Todos los miembros del Grupo eran abogados menores de 40 años y ninguno de ellos se hallaba dedicado al ejercicio de la profesión.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

la División Jurídica del Ministerio de Justicia. En la medida en que crecieron la complejidad del proyecto y las tareas pendientes, el Ministerio de Justicia se vio en la necesidad de establecer una estructura de trabajo que pudiera hacerse cargo de ellas; fue la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, establecida por el Decreto Supremo 210, de 2 de marzo de 1998, con el objetivo de realizar el seguimiento legislativo de los proyectos de reforma y la planificación para la implementación del cambio. Si bien una parte de los técnicos que habían intervenido en las etapas anteriores del proceso siguieron trabajando, por regla general como asesores externos de la Unidad Coordinadora, ésta significó la creación de un equipo nuevo de trabajo, de carácter multidisciplinario, integrado por abogados, expertos en computación, arquitectos y economistas, que asumió una parte importante de las labores pendientes y las responsabilidades generales del proyecto. En tanto se consolidó este nuevo equipo en el Ministerio de Justicia, la participación que en un inicio tuvieron las instituciones gestoras del proyecto disminuyó hasta el punto en que, en un momento avanzado del proceso de reforma, la conducción del proceso de cambio legislativo fue llevada en forma casi exclusiva por el Ministerio de Justicia, si bien siguió reconociéndose el carácter tripartito del proyecto y ocasionalmente se reunieron sus gestores originales.

En la etapa final de implementación de la reforma, el esquema organizativo cambió nuevamente; el trabajo ha pasado fundamentalmente a las instituciones que tienen la responsabilidad de implementar o realizar cambios en su estructura, para el funcionamiento del nuevo sistema, excluyéndose de este trabajo a las organizaciones de la sociedad civil que participaron en las etapas anteriores del proceso de cambio.

Para mantener un trabajo coordinado entre las instituciones, en esta etapa de desarrollo de la reforma, se ha creado un nuevo equipo de trabajo. La reforma al Código Orgánico de Tribunales estableció, en su art. 6 transitorio, la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, que tiene por función "realizar los estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

implementación de la reforma procesal penal". Dicha Comisión se integra por representantes del Ministerio de Justicia (el ministro de Justicia, quien la preside y su subsecretario), la Corte Suprema (su presidente y un ministro designado por el pleno de la misma), el Ministerio Público (el Fiscal Nacional y un fiscal regional elegido por el Consejo del Ministerio Público) y el presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados. Además, cuenta con un secretario ejecutivo designado por la Comisión y un equipo de profesionales de apoyo.

Este nuevo escenario de trabajo de la reforma, dedicado al desarrollo de cada una de las instituciones, ha ocasionado pérdida de protagonismo tanto de las organizaciones no gubernamentales originalmente involucradas en el proceso como del Ministerio de Justicia en la conducción general del proceso. Se ha criticado el desarrollo de la reforma debido a que cada institución ejecutora tiende a privilegiar sus intereses particulares en el proceso de implementación, más que a atender los objetivos generales de la reforma. En esta etapa, las instituciones han desarrollado capacidad técnica y cierto ámbito de legitimidad política, que les han permitido desarrollar sus propios programas de trabajo con espacios importantes de autonomía y, muchas veces, falta de coordinación. En ese escenario se ha echado de menos una fuerza externa a las propias instituciones que las fuerce a tener mayor coordinación y compartir objetivos en el proceso de puesta en marcha, más allá de los intereses corporativos propios. Ese rol que históricamente cumplió el Ministerio de Justicia ha sido dejado de lado, en buena medida como consecuencia de su propia pasividad (Baytelman, 2002: 105-107).

3.2. Dimensiones del trabajo por la reforma

En la región, las reformas legales han sido tradicionalmente monopolio de abogados y expertos legales. La cultura generada por el sistema inquisitivo ha dificultado que personas ajenas a la profesión legal accedan al sistema, comprendan a cabalidad su funcionamiento y, consiguientemente, puedan involucrarse en la formulación de cambios al mismo. Como consecuencia, las reformas al proceso penal han sido realizadas mayoritariamente por abogados, usando las herramientas tradicionales disponibles en la disciplina legal (básicamente, la dogmática).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Una posible explicación acerca del impacto limitado de reformas previas en la región corresponde al hecho de que no fueron considerados, ni en el diseño ni en la implementación de esas reformas, otros aspectos relevantes que importan los cambios legales.

El movimiento actual de reforma representa un cambio sustancial de esa concepción, para entender la reforma como un proceso de carácter multidisciplinario, cuyo éxito requiere la integración de equipos de trabajo compuestos por profesionales de disciplinas ajenas al mundo jurídico, tales como ingenieros, economistas, arquitectos, psicólogos, periodistas, expertos organizacionales, etc. Este elemento ha representado una novedad en la forma en la que tradicionalmente han sido formulados los proyectos de reforma legal en la región, aún cuando probablemente en no todos los países ha tenido la profundidad requerida. En el diseño del caso chileno, la multidimensionalidad del proceso de reforma aparece como especialmente relevante, como puede comprobarse en una revisión de esas otras dimensiones.

En primer término se encuentran los aspectos de diseño administrativos y organizacionales de las instituciones que participarían en el nuevo sistema. Estructura y requerimientos del nuevo sistema procesal penal importaban la necesidad de rediseñar por completo el funcionamiento y la gestión de los tribunales del crimen que exhibían formas deficitarias de organización y una distribución de la carga de trabajo que los hacían incompatibles con los objetivos previstos para la reforma.²³ El Ministerio Público y la defensa penal, organismos inexistentes hasta establecerse la reforma, requerían ser dotados no sólo de los mecanismos legales que les permitieran actuar en el procedimiento penal, sino también del diseño y la implementación de la infraestructura humana y material necesaria para su adecuado funcionamiento.

²³ Una visión acerca de la magnitud de los cambios en materia de administración de tribunales puede encontrarse en Vargas, 2000.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

De otra parte, se encontraba la necesidad de realizar estudios que precisaran con la mayor concreción posible el costo del nuevo sistema. Esto suponía, a la vez, determinar previamente, con alguna precisión, el flujo y la carga de trabajo que tendría el nuevo sistema, a fin de determinar las necesidades de infraestructura del mismo.

Sobre la base de estas necesidades, se diseñó un esquema de trabajo para generar la información necesaria en materias organizacionales (¿Cómo estructurar las nuevas instituciones del sistema?) y económicas (¿Cuánto costaría una reforma de este tipo?). Constituidos varios equipos interdisciplinarios de trabajo, se preparó diversos análisis destinados a definir qué tipo de organización, desde el punto de vista de la administración moderna, resultaría más idónea para satisfacer los objetivos de la reforma y la dinámica propia de las instituciones del mundo judicial.²⁴ Al mismo tiempo, se diseñó un *software* informático inédito en materia judicial, que permitió simular detalladamente el funcionamiento del nuevo sistema en cada una de sus etapas y en diversos escenarios de disponibilidad de recursos en las distintas instituciones. A partir de este *software*, que fue preparado sobre la base de información empírica disponible en ese momento, se pudo determinar la cantidad de fiscales, defensores y jueces requeridos para funcionar dentro de parámetros definidos como óptimos (Fundación Paz Ciudadana, 1996). Luego se realizó un estudio para determinar una posible distribución de tribunales y fiscalías, que incorporaba variables como acceso, movilización, flujo de causas, distribución preexistente de tribunales, etc.²⁵

Acerca de los costos que tendría el nuevo sistema, se realizó también estudios de evaluación del costo del sistema de justicia criminal inquisitivo y de los costos del sistema propuesto en la reforma. Contar con información acerca del costo de ambos sistemas permitió la realización de un estudio de costo-beneficio de la reforma (rentabilidad social), indispensable para justificar políticamente la prio-

24 Dentro de éstos puede verse Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 1995.

25 Estudio realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ridad del proyecto frente a otros proyectos en áreas que podrían producir mayor impacto social que esta reforma. En tal estudio se establecía que la reforma generaba una rentabilidad social importante que el sistema inquisitivo no era capaz de producir ni siquiera con un aumento de recursos equivalente a lo que se invertiría en el nuevo sistema (Fundación Paz Ciudadana, 1996²⁶).

Se efectuó, pues, un esfuerzo importante de justificación y sustento de los cambios legales propuestos, basado en un trabajo multidisciplinario sin antecedentes en Chile para el desarrollo de reformas de este tipo y que ha sido tomado posteriormente en el país como modelo para otras propuestas de reforma legal; por ejemplo, en los estudios de reforma del sistema de medidas alternativas a las penas privativas de libertad o en materia de tribunales de familia. La fundamentación económico-organizacional del proyecto fue tan potente, en relación con otros proyectos del área legal, que logró que las autoridades fiscales no pudieran objetar el mayor gasto que la reforma implicaba. Al lado del aspecto positivo de este hecho para el desarrollo de la misma, debe destacarse un aspecto negativo: el proyecto fue presentado a las autoridades de hacienda con un porcentaje superior a los recursos efectivamente requeridos, sobre el supuesto de que las autoridades, siguiendo criterios habituales de ajuste, reducirían un porcentaje del monto solicitado, sin que dicha rebaja afectara la adecuada ejecución del proyecto. Sin embargo, debido a la contundente justificación técnica del mismo, la rebaja no se produjo, con lo que en definitiva se destinó más recursos de los que efectivamente eran indispensables para llevar adelante el proceso. Esto se ha traducido en que el nuevo sistema ha impuesto estándares, por ejemplo en materia de infraestructura, que han encarecido en forma importante el proceso de cambio sin que fuera estrictamente indispensable el correspondiente nivel de gasto.

26 Una versión muy resumida puede encontrarse en: "Persiguiendo la Eficiencia Judicial", *El Mercurio*, 5.4.96, p. D 3. En este último texto se afirma que el costo promedio por delito investigable bajaría de US\$ 721 en el sistema antiguo a US\$ 548 en el nuevo, mediante la introducción de mecanismos de selección y racionalización de la carga de trabajo. Se indica que la reforma establecería un sistema 53% más barato que el antiguo, si ambos sistemas investigaran el mismo número de delitos en forma "adecuada". Si se agrega a ese cálculo costos para imputados, víctimas y abogado defensor, el ahorro subía a 64%.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

Un segundo aspecto cubierto por el trabajo de preparación de la reforma fue la estrategia comunicacional destinada a posicionarla en la opinión pública. Se consideró indispensable destinar importantes esfuerzos para poner en conocimiento de los distintos actores de la comunidad jurídica, como asimismo de la sociedad en general, las ideas matrices que integraban la propuesta de cambio. Para el cumplimiento de tal objetivo, se diseñó y ejecutó una política de difusión pública, a través de distintos medios de comunicación social, especialmente de la prensa escrita; se obtuvo la publicación periódica de artículos de opinión que justificaban la necesidad de la reforma o explicaban los principales cambios que ésta involucra. Si bien la publicación en los medios de comunicación tenía un impacto general, uno de los objetivos concretos de ella era generar conciencia entre los sectores más influyentes en la toma de decisiones acerca de la necesidad de la reforma, política que resultó bastante exitosa. Un elemento clave en esta estrategia corresponde al hecho de que la FPC fue creada por el director del diario *El Mercurio*, Agustín Edwards, considerado el medio de comunicación escrita más influyente en Chile y asociado a una cadena de diarios a nivel nacional y regional. *El Mercurio* se convirtió en un difusor importante de la reforma, manteniendo una posición de apoyo y promoción de sus avances, que ha sido muy importante en el proceso de implementación de la misma. No obstante, la difusión masiva de la reforma todavía constituye una tarea pendiente que ha constituido un problema para la adecuada comprensión de las nuevas instituciones en las regiones donde ha sido puesta en marcha.

De la misma forma, fueron diseñados y ejecutados varios programas de difusión en el nivel regional, en colaboración con el Instituto de Estudios Judiciales, los colegios regionales de abogados y distintas instituciones académicas del país. Durante 1994 y 1995 se organizó decenas de seminarios en distintas regiones del país, a las que viajaban actores participantes en el diseño técnico de la reforma, para reunirse con los miembros de la comunidad jurídica local en la presentación del proyecto y la discusión de sus contenidos. Esta tarea de difusión correspondió, en parte, a la una estrategia de consolidar apoyos y sumar actores en el proceso de reforma. Desde el inicio, las instituciones gestoras definieron que la

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

reforma no era propiedad exclusiva de ningún sector y que, hacerla viable, requería sumar la mayor cantidad de gente al "barco" de la reforma procesal penal. De allí que se diseñara una dimensión de trabajo o actividad política de sensibilización en diferentes niveles. Los integrantes del Grupo de Coordinación sostuvieron reuniones con diversas instituciones gubernamentales y privadas, con el objetivo de sensibilizarlas en la materia; destacan, en ese sentido, varias reuniones con bancadas de los diversos partidos políticos del país, de gobierno y oposición. Además, se logró incorporar, con variados niveles de participación, a instituciones pertenecientes a diversos estamentos de la comunidad legal nacional; entre ellas, la Asociación Nacional de Magistrados, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, el Instituto Chileno de Ciencias Penales, el Instituto Chileno de Derecho Procesal, el Centro de Estudios de Asesoría Legislativa, el Programa de Asesoría Legislativa, el Instituto Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, el Centro de Estudios del Desarrollo y un conjunto de universidades.

En las dimensiones del trabajo por la reforma, el proceso chileno ha sido, pues, bastante abarcador y su estrategia ha privilegiado la formación de consensos. De allí que los proyectos aprobados e implementados deban ser entendidos como producto de la construcción de acuerdos y no como la imposición de una élite iluminada de técnicos. Esto constituye otra característica distintiva del proceso de reforma chileno.

4. LA REFORMA COMO PROYECTO DE CONSENSO: TRANSACCIONES Y RESISTENCIAS EN TORNO A ELLA

La diversidad de actores que han intervenido en la formulación y el desarrollo de la reforma procesal penal en Chile, sumada al hecho de que debido a la magnitud de los cambios propuestos resultaba indispensable contar con un amplio consenso político y técnico, llevó a que la reforma se construyera sobre la base de un delicado consenso entre diversos actores, cada uno de los cuales tenía distintos objetivos. La reforma es producto de la confluencia de un conjunto diverso de

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

intereses, muchos de los cuales aparecen como contradictorios entre sí. Ahora bien, el hecho de que la reforma se discutiera en un marco de consenso general no significa que no hayan existido, y existan hasta la actualidad, grupos importantes de resistencia a la misma. Ambos aspectos, el consenso y las resistencias, serán objeto de análisis en esta sección.

4.1. Consenso y transacciones en la reforma

Se ha examinado antes el trabajo realizado, en diversos niveles, en términos de difusión y convencimiento. En buena medida, un factor relevante en el convencimiento de distintos actores fue el grado de legitimidad que las instituciones gestoras pudieron ofrecer. Por una parte, se invocaba una legitimidad técnica en las propuestas, que contaban con un sustento técnico muy superior al del promedio de otras reformas legales en el país. De otra parte, el hecho de que la reforma fuera promovida por organizaciones no gubernamentales, que la ofrecieron a todos los sectores políticos sin discriminación, daba mayor tranquilidad a los mismos acerca de las intenciones detrás del proyecto. Finalmente, un factor muy importante era que tanto la CPU como la FPC representaban sensibilidades muy diversas respecto de las aspiraciones de distintos sectores políticos y sociales, acerca de los objetivos que debía cumplir un sistema de justicia criminal. La CPU, por una parte, se vinculaba más a sectores políticos progresistas, cercanos al gobierno, en tanto la FPC se asociaba más a sectores conservadores, pertenecientes a la oposición.

Riego ha descrito claramente los diversos intereses entre quienes apoyaban la reforma:

La reforma chilena es producto de la confluencia de un conjunto diverso de intereses, que incluso pueden ser vistos como contradictorios. De hecho, entre quienes apoyan la reforma se encuentran, por una parte, quienes buscan cambiar el actual sistema con el fin de mejorar su capacidad de contribuir a la seguridad pública y otorgar mayor protección a las víctimas de los delitos, junto con quienes, por la otra, intentan introducir estándares de respeto de las garantías indivi-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

duales, controlar la actividad de la policía y reducir el uso de la prisión preventiva (Riego, 1998: 31).

Este tipo de intereses cruzados atraviesan buena parte de tanto las instituciones procesales concretas, como de los discursos y fundamentaciones en torno a la reforma. Forman parte de la lectura y el estudio de la misma debido a que el consenso que se genera en un escenario de este tipo pasa por el diseño de soluciones de transacción que dejan espacios amplios indeterminados, que pueden ser interpretados y entendidos de distinta forma, según cada punto de vista y los correspondientes intereses.

Para comprender más claramente los alcances de las soluciones de transacción es necesario revisar las pretensiones y expectativas que originalmente tenían los distintos sectores que apoyaron la reforma. En un primer extremo se encontraban los grupos más conservadores.²⁷ Para este sector, un factor relevante de la reforma es que ésta podía asegurar de mejor forma la aplicación de sanciones penales mediante la racionalización y modernización de la persecución penal. Se entendía que la reforma permitiría incrementar las posibilidades de que los delitos fueran esclarecidos y de que los culpables fueran castigados; todo lo cual constituiría un desincentivo para el aumento de la delincuencia. El razonamiento consistía en que la reforma aumentaría el riesgo de ser capturado, encausado y condenado, y, en consecuencia, el delito se haría menos redituable.²⁸

El otro extremo estaba constituido por los grupos más progresistas, que apoyaban la reforma preferentemente debido a las garantías que ésta introducía. Para ellos, el interés central de la reforma no era extender el uso del sistema penal sino más bien reducirlo. En general, estos grupos eran muy escépticos acerca de la

27 Cabe precisar que las referencias a sectores conservadores o liberales no guardan relación estricta con la división política entre grupos de izquierda o derecha. La experiencia en la tramitación legislativa de los proyectos indica que hubo tendencias conservadoras y liberales, en materia procesal penal, en ambos bandos del espectro político chileno.

28 En esta postura véase por ejemplo, Fundación Paz Ciudadana, Seguridad Ciudadana y la Reforma Procesal Penal, julio 1998, 16 páginas; disponible en: www.pazciudadana.cl/investigaciones/publicaciones/pdf_public/seguridad_ciudadana_y_la_rpp/seguridad_ciudadana_y_la_rpp.pdf.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

utilidad del sistema penal como método para reducir la criminalidad y su principal expectativa era que la reforma contribuyera a reducir las expresiones más violentas y abusivas del sistema inquisitivo.

Si bien es cierto que esta descripción general da cuenta de las expectativas originales de los distintos sectores que apoyaron la reforma, es posible constatar que, luego de diez años de discusión y trabajo en el área, se han creado importantes zonas de coincidencia. Como apunta Riego, "El sector más conservador ha desarrollado un claro apoyo a la idea de la introducción de garantías básicas en el sistema" y "Al mismo tiempo, en el sector más liberal, en especial los grupos académicos, se ha comenzado a generar una mayor preocupación por la eficiencia del sistema y por la necesidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas por seguridad" (Riego, 1998: 33).

Un ejemplo que da cuenta de una visión compartida por conservadores y liberales es el desarrollo de las políticas en materia de seguridad ciudadana, que correspondieron a demandas por un aumento de la seguridad de la población y potenciaron el proceso de crítica al sistema anterior, contribuyendo así al desarrollo de la reforma procesal penal. Originalmente, la presión por la adopción de políticas en el área era patrimonio exclusivo de los sectores más conservadores pero, a poco andar, se transformó en una aspiración compartida por todos los sectores políticos. Resulta de interés detenerse en dar cuenta de este aspecto, que permite comprender mejor el medioambiente en el cual se han desarrollado la reforma y las demandas complejas que actualmente se le formulan.

La aparición pública del tema de seguridad ciudadana, vinculada al aumento de la delincuencia y al temor al delito, es un fenómeno relativamente reciente en Chile. Sólo a partir del proceso de transición democrática, iniciado en 1990, este

29 Jorge Mera desarrolla algunas hipótesis que pueden explicar porqué la seguridad ciudadana no se constituyó en un tema central durante la última etapa del gobierno militar y sí al iniciode la transición. Por una parte, él subraya el cambio de paradigma de un gobierno autoritario, en el que el tema central es el orden, a uno democrático, que pone un mayor énfasis en las libertades ciudadanas. De otra parte, sugiere que el control de la prensa que tuvo el régimen

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

tema comenzó a perfilarse como un problema social relevante. Esto no quiere decir que con anterioridad no existieran problemas serios de delincuencia, sino que como problema social de alta visibilidad pública su aparición ha sido coetánea con la transición democrática.²⁹

A partir del gobierno encabezado por Patricio Aylwin, en marzo de 1990, la delincuencia comenzó a surgir persistentemente en las encuestas de opinión pública como uno de los temas que causaban mayor preocupación en la ciudadanía.³⁰ Con distintos énfasis, la seguridad ciudadana (o la delincuencia) es mencionada dentro de los problemas más importantes en las encuestas de opinión pública realizadas desde entonces.³¹ El tema aparece recogido en el discurso y las demandas de distintos actores relevantes de la vida nacional. La oposición política adopta el tema como uno de sus caballos de batalla en la crítica a la gestión de los gobiernos de la Concertación por la Democracia. La seguridad ciudadana

militar, en contraste con la administración democrática, permitió al primero proyectar públicamente la imagen de orden deseada (Mera, 1992: 19-20). Habría que agregar que la falta de solución a problemas políticos de mayor relevancia social en Chile, durante el periodo del gobierno militar, relegó el tema de la delincuencia a un segundo plano. Otra alternativa es entender que el fenómeno de la delincuencia sólo aparece como objeto de preocupación en Chile a partir del mejoramiento de indicadores sociales básicos, proceso que se produce hacia fines de la década de los años ochenta. Según este último argumento, antes de ello la preocupación por la delincuencia sería una suerte de interés suntuario, que no se refleja con intensidad en las estadísticas.

30 Como consecuencia, el gobierno del presidente Aylwin, en diciembre de 1991, impulsó con gran publicidad un amplio paquete de medidas orientadas a combatir delincuencia y terrorismo. Véase "Impulsan Amplias Medidas Legales contra Violencia", *El Mercurio*, 10 de diciembre de 1991, A1.

31 Los estudios anuales de percepción realizados por el Centro de Estudios Públicos dan cuenta de que durante el periodo comprendido entre 1990 y 2000, la delincuencia ha estado persistentemente dentro de las cuatro principales preocupaciones de la ciudadanía, siendo incluso en varios años la principal o la segunda principal preocupación. Entre 1990 y 1994 la principal preocupación ciudadana en las respuestas recogidas por el CEP es la delincuencia con un promedio de 51%, seguida por la salud con 47%. Esto cambia entre 1995 y 1998, cuando la principal preocupación pasa a ser la pobreza, con un promedio de 48%, seguida por la salud con 38% y, en tercer lugar, la delincuencia con 37%. Finalmente en el periodo 1999-2000, el empleo ocupa el primer lugar con un promedio de 49%, seguido de la pobreza con 46%, la salud con 39% y la delincuencia con 36%. La metodología concreta y los resultados de cada una de estas encuestas pueden ser revisados en la página web del CEP: <http://www.cepchile.cl>.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

se transforma en una plataforma para evaluar críticamente al gobierno desde sectores opositores que catalogan la posición de éste como débil e ineficiente y, a la vez, da lugar a que un discurso duro contra la delincuencia busque y encuentre legitimidad política en la población.

Al poco tiempo, el tema también se transformó en parte de la agenda pública del gobierno, aun cuando con distintos matices. Así por ejemplo, todos los discursos pronunciados por el presidente Frei durante su mandato, con ocasión del inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, entre 1994 y 1999, incorporaron una sección específica referida al tema. Otras autoridades de gobierno han abordado al tema con persistencia en los medios de comunicación³² o en seminarios y encuentros públicos.³³ Los programas de gobierno de los distintos candidatos presidenciales han incorporado iniciativas relativas a la seguridad ciudadana, como parte relevante de sus propuestas.³⁴ Sin embargo, las demandas en el área no han provenido sólo de los sectores políticos sino también de grupos empresariales y sociales.

La seguridad ciudadana se transformó, pues, en una preocupación de todos los sectores de la sociedad, aun cuando recibiera distintos énfasis en las respuestas requeridas para su solución. Una de las respuestas que comenzó a consolidarse en distintos sectores fue la reforma procesal penal; en ella, tanto los sectores más comprometidos con la noción de debido proceso como los de gobierno asumie-

32 Es el caso de la ministra de Justicia Soledad Alvear. Véase Soledad Alvear, "Políticas para un País más Seguro I", *El Mercurio*, 7 de noviembre de 1998, A2 y Soledad Alvear, "Políticas para un país más seguro II", *El Mercurio*, 18 de marzo de 1999, A2.

33 Por ejemplo, el discurso del ex-ministro Secretario General de Gobierno Jorge Arrate, en la inauguración del seminario "Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en América", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars, realizado en Santiago los días 6 y 7 de mayo de 1999.

34 Un ejemplo es la elección presidencial de 1999, en la que el tema fue consignado en los programas de gobierno presentados por los dos principales candidatos: Ricardo Lagos y Joaquín Lavín. Véase Ricardo Lagos, *Mi idea de país*, Santiago 1999, pp. 71 a 77; Joaquín Lavín, *60 Soluciones Concretas*, soluciones 9 a 15, pp. 9 y 10. Sobre este tema véase "Ofertas, ofertas y ofertones", *El Mercurio*, 17 de octubre de 1999, D20; "Seguridad ciudadana: ¿quién da más?", *La Tercera*, 23 de agosto de 1998.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ron la seguridad pública como uno de sus objetivos. Más allá de las reales posibilidades de la reforma procesal penal para mejorar substantivamente la seguridad ciudadana en Chile (Riego, 1999), interesa destacar que en el discurso público ella se transformó en una de las respuestas institucionales más fuertes frente a las demandas ciudadanas en materia de seguridad. Este posicionamiento de la reforma representa uno de los desafíos más complejos que debe enfrentar en su funcionamiento.

La reforma procesal como respuesta de consenso frente a la demanda de seguridad de la opinión pública demuestra que es difícil mantener una categorización estricta de las razones por las que cada grupo apoya la reforma. En la situación actual, resulta inadecuado caracterizar dichos apoyos como dos polos extremos. Más bien, la reforma se equilibra en un cierto espacio de ambigüedad, a partir del carácter general del acuerdo alcanzado sobre ella entre los actores que la han apoyado. Como destaca Riego "El acuerdo básico no es ciertamente acerca de la orientación futura del sistema penal, sino acerca de la construcción de un sistema en el que esa discusión se pueda dar de un modo abierto y constructivo" (Riego, 1998: 34). Quedan así abiertas ciertas dudas acerca de cómo se satisfarán expectativas tan distintas a través de la reforma o, por el contrario, si en ambos extremos se generará frustración por los resultados concretos que se obtengan.

4.2. Las resistencias contra la reforma

No obstante los importantes niveles de consenso articulados en el trabajo por la reforma al proceso penal en Chile, éste no ha dado lugar a un consenso monolítico sino que ha generado también importantes resistencias de parte de distintos sectores. Las principales resistencias provinieron, al igual que en otros países de la región, no de la sociedad civil organizada, ni del gobierno, ni del poder legislativo, sino de la propia comunidad jurídica. La comunidad jurídica latinoamericana y la chilena, en particular, se caracterizan por un nivel de conservadurismo muy importante. Alberto Binder ha descrito la cultura legal generada alrededor del sistema inquisitivo como extraordinariamente reacia al cambio y la innovación (Binder, 1993a: 204-208). En ese escenario, no es de extrañar que la princi-

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

pal resistencia en los primeros momentos de desarrollo de la reforma proviniera de sectores académicos vinculados al procesalismo tradicional en Chile y de algunos sectores del Poder Judicial (tanto de jueces de distinta categoría como de funcionarios judiciales).

Las causas de la resistencia a la reforma son variadas y no todas de fácil explicación. Además del aspecto general de la cultura legal propia de la comunidad jurídica, es posible mencionar otras razones; algunas de ellas se originan en desconfianzas de diverso tipo, tanto respecto de los contenidos del proyecto cuanto respecto de las personas que lo encabezaron, ya que éstas no pertenecían a los núcleos de procesalistas tradicionales ni a los círculos de abogados cercanos al Poder Judicial. También hubo un importante factor de rechazo a un cambio que, debido a su importancia, significaba un cuestionamiento radical a la forma tradicional de hacer las cosas y a quienes así las habían venido haciendo. Aceptar el cambio significaba, para algunos, reconocer el haber realizado las cosas en forma equivocada durante toda su carrera profesional, lo que resultaba sumamente difícil, si no imposible. De otra parte, también hubo desconocimiento y falta de comprensión de los contenidos del proyecto, que llevaron a rechazos *a priori*, sin detenerse a analizar con cuidado el sentido de las propuestas. Debe incluirse también, dentro de las varias razones, los temores que un cambio de este tipo genera respecto a ciertos "derechos adquiridos" por parte de distintos operadores del sistema. Aceptar el cambio significaba operar de una forma nueva, distinta a la conocida, y en la que, en consecuencia, había que construir desde cero. Finalmente, existía mucho escepticismo acerca de la posibilidad concreta de realizar un cambio tan radical y que éste pudiera ser financiable por el Estado chileno.

35 Fueron emitidas declaraciones por el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Chile, el 26 de junio y el 26 de agosto de 1995, y por el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Concepción, el 4 de julio de 1995.

36 Véase Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Presidentes de Cortes de Apelaciones, Santiago, julio de 1996; y la exposición del ministro de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rafael Lobos, realizada con motivo de la 25ª Convención Nacional de Magistrados, publicada en *El Mercurio de Valparaíso*, 16 de noviembre de 1997.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La oposición pública a la reforma se tradujo, en un primer momento, en un conjunto de declaraciones de los departamentos de Derecho Procesal de dos de las universidades más tradicionales del país, la Universidad de Chile y de la Universidad de Concepción.³⁵ También hubo declaraciones públicas de ministros de Cortes de Apelaciones del país³⁶ y de miembros de la asociación de empleados del Poder Judicial. Estos sectores realizaron distintas actividades de *lobby* en el ámbito legislativo, que en definitiva no se tradujeron en propuestas seriamente cuestionadoras del impulso por la reforma, aun cuando sí tuvieron impacto en ciertas materias, como por ejemplo la reforma constitucional de 1997 que creó al Ministerio Público. Con el tiempo, estas primeras resistencias se fueron apaciguando y una buena parte de los antiguos opositores dieron posteriormente su apoyo a la reforma.

Resulta paradigmático lo ocurrido con la Corte Suprema. De acuerdo a la constitución chilena, el Congreso requiere escuchar la opinión de la Corte Suprema antes de aprobar cualquier proyecto de ley que altere o cambie las funciones judiciales. La reforma cabía claramente dentro del tipo de proyecto que requería esta opinión. Para estos efectos, la Corte Suprema preparó un informe que fue dado a conocer el 12 de julio de 1996.³⁷ En él, la Corte dio un apoyo al proyecto de reforma pero por un margen muy estrecho de votos (9 contra 8).³⁸ La votación

37 Informe publicado en *Fallos del Mes*, Documento N° 10, Santiago 1998, pp. 41 a 61.

38 Una explicación del apoyo de la Corte a la reforma, no obstante su posición escéptica inicial, fue dada por un miembro del tribunal que señala que se decidió apoyar la reforma sólo una vez que se constató que existía una voluntad decidida de Ejecutivo y Legislativo para llevarla adelante. Véase "Buscamos un Concepto Político-Social de Justicia", *El Mercurio*, 23 de agosto de 1999, p. C3.

39 La Corte Suprema ha dictado un conjunto de instrucciones a los jueces acerca del funcionamiento del sistema, muchas de las cuales han sido completamente disfuncionales a los objetivos de la reforma. Buena parte de estos instructivos se encuentran publicados en: *Reforma Procesal Penal, Instructivos Generales 26-50*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 2001, pp. 383-402. Una visión crítica acerca del rol jugado por algunos ministros de la Corte Suprema durante el funcionamiento de la reforma puede verse en: "La Tradición Penal Boicotea a la Nueva Justicia", *El Mercurio*, 27 de mayo de 2002, A3.

40 Véase "Suprema Ratifica Apoyo a la Reforma Procesal Penal", *El Mercurio*, 17 de Junio de 1998, pp. C1 y C8. En este artículo se sostiene que dos razones contribuyeron al cambio de actitud de la Corte: el cambio de composición de la Corte y el hecho de que la reforma fuera ya una realidad ineludible para los magistrados.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

estuvo plagada de opiniones particulares de los ministros de la Corte que, al ser estudiadas con detalle, hacen dudar acerca de un verdadero compromiso con el proyecto en ese momento. No obstante que nunca se ha logrado un total compromiso de la Corte Suprema,³⁹ ha existido una evolución muy positiva de su posición acerca de la reforma. En 1998 la Corte volvió a preparar un informe acerca de la reforma, donde manifestó una disposición bastante más favorable que la de 1996.⁴⁰ Este cambio de actitud incluso ha llevado a que, en el curso de 2001, el presidente de la Corte Suprema haya "...concedido que el sistema inquisitivo, secreto y no acusatorio [...] no satisface los principios básicos que garantizan el debido proceso" (cit. por Bosco 2002: 67, 68). En un acto público reciente otro ministro de la Corte destacó que el ambiente en el interior de la misma respecto a la reforma procesal penal es muy distinto al de hace cinco años, destacando que no existía nadie que estuviera en contra de ella al interior de la Corte.⁴¹

Una segunda ola de resistencia al cambio no se presentó como oposición frontal al proyecto, sino que la oposición se estructuró por medio de propuestas alternativas respecto a algunos temas contenidos en el nuevo sistema; tales propuestas importaban una modificación significativa de la lógica y los objetivos perseguidos con la reforma. La propuesta del Instituto Chileno de Derecho Procesal, presentada en el curso del debate legislativo de la reforma, intentó crear un conjunto nuevo de procedimientos simplificados y abreviados que relativizaban severamente la centralidad del juicio oral en el modelo propuesto, junto con otras alternativas que exhibían cierto desprecio por principios centrales sustentados por la reforma.⁴² Otro ejemplo estuvo constituido por el debate producido, también en el período de discusión legislativa de los proyectos, en torno al tema de la regulación de los recursos procesales en contra de la sentencia del juicio oral, que

41 Expresiones del ministro de Corte Alberto Chaigneau, en el seminario "Principales Desafíos y Líneas de Trabajo para la Implementación de la Reforma en la Región Metropolitana", organizado por el Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y realizado el 10 de junio de 2003.

42 Véase Miguel Otero, "Reforma al Sistema de Justicia en lo Criminal, Alcances del proyecto que Estudia el Senado", *El Mercurio*, 5 de julio de 1998, p. D19; Instituto Chileno de Derecho Procesal, "Observaciones al Nuevo Código Procesal Penal (II)", *La Segunda*, lunes 6 de julio de 1998, p. 7.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

llevó a ciertos sectores a proponer un sistema de apelación abiertamente incompatible con los principios sobre los cuales se estructura el modelo de reforma (Pereira, 1999).

Si bien estas distintas formas en las que se manifestó la resistencia a la reforma no fueron lo suficientemente fuertes como para revertir la voluntad política a favor de la misma, ni lograron alterar radicalmente su fisonomía, alguna influencia ejercieron, que se tradujo en varios cambios introducidos en los proyectos durante su tramitación en el Congreso.

Que la oposición pública a la reforma no tuviera la fuerza suficiente para detener el avance de la misma no significa que las resistencias hayan concluido. Un número importante de personas e instituciones todavía mantienen una posición crítica respecto de la misma, que se canaliza a través del cuestionamiento de su funcionamiento. El profesor Raúl Tavolari ha declarado que todavía existe "una escondida y no superada oposición al proceso reformador".⁴³ En algunos casos, ésta no es tan escondida, como lo demuestran algunas publicaciones de prensa⁴⁴ y como lo manifiestan algunos políticos.⁴⁵ En buena medida, esa oposición se refleja en un nivel importante de escepticismo acerca de la implementación de la reforma en la Región Metropolitana, prevista para diciembre de 2004.⁴⁶

43 Raúl Tavolari, "Existe una Escondida y No superada Oposición a la Reforma", en *Semana Jurídica*, N° 83, junio de 2002, pp. 8-9.

44 Un ejemplo aparece en un artículo publicado en el diario *La Tercera*, en el que ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago (jurisdicción en donde no estaba en marcha tal cambio en esa época) manifiestan diversos reparos al sistema de juicio oral, pidiendo mantener en reserva sus identidades. Véase "Los Reparos al Nuevo Juicio Oral", *La Tercera*, 3 de septiembre de 2000.

45 En una sesión especial realizada en la Cámara de Diputados, para realizar un análisis de la marcha de la reforma, el 5 de noviembre de 2002, varios diputados manifestaron su disconformidad y preocupación acerca de la marcha de la reforma, particularmente en relación con su impacto en materia de seguridad ciudadana. Véase Actas Sesión N° 14, Cámara de Diputados, Valparaíso 5 de noviembre de 2002.

46 Esto ha llevado a que existan fuertes rumores de una posible postergación de la implementación de la reforma en la Región Metropolitana. Un análisis crítico sobre esta posibilidad puede verse en "La Reforma da otro paso", *El Mercurio*, Santiago 31 de agosto de 2003, pp. D16 y D17.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

La experiencia de otros países de la región sugiere que es de esperar que estas resistencias se manifiesten reiteradamente en el periodo de implementación y puesta en marcha del nuevo sistema aún pendiente (Cafferatta, 1998: 133), donde los defectos propios del funcionamiento del sistema –como, por ejemplo, problemas de coordinación básicos en los momentos de la puesta en marcha o casos específicos donde se toman decisiones erradas– lo dejan en una posición de debilidad que abre espacio al resurgimiento de grupos contrarreformistas. En alguna medida esa ventana ya ha sido abierta en Chile.⁴⁷

5. ALCANCES DE LA REFORMA: ¿QUÉ SE ESTÁ REFORMANDO?

Una de las características del proceso de reforma chileno es que no sólo se trata de un esfuerzo por pasar de un procedimiento a otro, sino que es un intento de transformar en forma radical al sistema de justicia criminal. El cambio no sólo proviene del avance sustancial en materia de procedimientos –de un sistema inquisitivo marcadamente ortodoxo a un modelo acusatorio bastante adversarial– sino que, fundamentalmente, su intención sería es cambiar por completo la forma de entender y ejercer la justicia criminal en Chile. El Mensaje del proyecto de Código Procesal Penal presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional en 1995 es explícito acerca de esta aspiración de la reforma:

El proyecto de código constituye el núcleo básico de un nuevo modelo procesal penal que, a su vez, aspira a producir una importante transformación en el conjunto del sistema de justicia criminal. Se busca cambiar fundamentalmente el modo en que los tribunales desarrollan el procedimiento penal, proyectando ese cambio hacia el trabajo de los organismos policiales, hacia el funcionamiento del sistema penitenciario y, en general, respecto del conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta represiva a la criminalidad.⁴⁸

47 Por ejemplo, véase Miguel Otero, "La Reforma Procesal Penal se Asumió como un Logro Político y no como una Reforma de Estado", en *La Semana Jurídica*, N° 79, mayo de 2002, pp. 8-9.

48 Véase Mensaje, ob. cit.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Debe analizarse en qué consiste este cambio de sistema, más allá del cambio de procedimiento. A partir del marco establecido por Friedman (1998: 15-34) es posible sostener que el sistema de justicia criminal cuenta con cuando menos tres componentes, que serían objeto de transformación en Chile: (i) sustancia, referida a las reglas vigentes, normas y patrones de conducta que configuran al sistema; (ii) estructura, referida al esqueleto del sistema, a las instituciones que intervienen en él de manera permanente y durable, dándole su forma; y (iii) cultura, referida a actitudes, creencias, valores, ideas y expectativas de las personas respecto del sistema. Conviene detenerse en las transformaciones que, en Chile, se están realizando en estos tres componentes del sistema.

5.1. Sustancia

La reforma procesal penal ha significado una reestructuración masiva de las normas que regulan al sistema de justicia criminal, mediante diversos proyectos legales de carácter fundacional: (1) el Nuevo Código Procesal Penal; (2) una reforma constitucional que introdujo la configuración básica del Ministerio Público; (3) una Ley Orgánica Constitucional que estableció la estructura y funciones del Ministerio Público; (4) una reforma significativa al Código Orgánico de Tribunales, de acuerdo a los requerimientos organizacionales y funcionales del nuevo sistema; (5) una ley destinada a crear un nuevo sistema de defensoría penal pública; y (6) una ley de adecuación del sistema legal chileno a la lógica y los conceptos de la reforma, que introdujo cambios en cerca de setenta cuerpos legales.

La discusión legislativa de estos proyectos se inició en junio de 1995, con la presentación al Congreso del proyecto de Código de Procedimiento Penal y finalizó en mayo de 2002 con la aprobación de la ley de adecuación. El largo y complejo proceso legislativo implicó la discusión de varios proyectos en forma paralela, tanto por la Cámara de Diputados como el Senado. Algunos proyectos de ley —particularmente el que crea la Defensoría Penal Pública y el que establece las normas de adecuación— fueron aprobados incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma, en su primera etapa de implementación. Se tuvo

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

Tabla 1
Estado de las reformas legislativas que integraron el paquete original de la Reforma Procesal Penal

Texto normativo al Congreso	Fecha presentación en el Diario Oficial	Fecha publicación
Código Procesal Penal (ley 19.696)	5 de junio de 1995	12 de octubre de 2000
Reforma Constitucional 1997 (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 el 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 de adecuación del sistema legal chileno a la Reforma Procesal Penal (ley 19.806)	11 de agosto de 1999	31 de mayo de 2002

Fuente: Diario Oficial.

entonces que operar con un régimen de emergencia en materia de defensa penal pública y una serie de problemas interpretativos respecto de la aplicabilidad del nuevo proceso penal y sus principios a áreas donde existe legislación especial aplicable al tratamiento de delitos (por ejemplo, en materia tributaria o de aduanas). La tabla 1 resume 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.

5.2. Estructura

49 Mayor información sobre la estructura del Ministerio Público chileno puede verse en Duce, 2000. También puede revisarse la página web del Ministerio Público chileno: www.ministeriopublico.cl.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La reforma ha significado una alteración muy significativa de las principales instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal chileno. En primer lugar, ha importado la creación del Ministerio Público, institución inexistente en Chile y que, cuando sea implementada en su totalidad, contará con cerca de 650 fiscales y un *staff* de alrededor de 3.000 personas de apoyo al trabajo de los fiscales.⁴⁹ Estas cifras representan una tasa cercana a 4.31 fiscales por cada 100.000 habitantes o un fiscal por cada 23.154 personas aproximadamente. El cambio de estructura es evidente, aun cuando, en términos comparados con otros países de la región que han reformado sus sistemas, se halla lejos de configurar una tasa muy alta.⁵⁰ En abril de 2003 las oficinas regionales del Ministerio Público sumaban un total de 246 funcionarios para ocho regiones en donde la institución se encontraba en operación. A ello debe agregarse la Fiscalía Nacional, que a esa fecha contaba con 129 funcionarios.

Algo similar ocurre con el nuevo sistema de defensa pública que el nuevo proceso penal requería con fortaleza capaz de contrapesar en forma efectiva el trabajo de los fiscales. No existía en Chile una defensa pública con este perfil, lo que llevó a crear una nueva institución encargada de prestar este servicio. La nueva estructura incorpora un sistema mixto; de una parte, se contará con cerca de 150 abogados contratados por el Estado para trabajar como funcionarios dependientes de la institución, prestando servicios de defensa; de otra,

50 En El Salvador existe una ratio de 9.2 fiscales por cada 100.000 habitantes (Edgardo Amaya, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal de El Salvador, trabajo no publicado). En Colombia, hay 3.153 fiscales y 16.370 funcionarios. (Plan de Desarrollo de la Justicia 1995-1998, disponible en <http://www.fij.edu.co/pldjs>). De acuerdo con esas cifras, la ratio en Colombia en 1999 era de aproximadamente 8.6 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal por cada 11.500 habitantes. En Costa Rica la ratio es de 6.2 fiscales por cada 100.000 habitantes (González, 2000: 312). En Guatemala la ratio es de 4.6 por cada 100.000 habitantes (Ramírez y Urbina, 2000: 500).

230 51 Mayor información sobre la defensoría penal pública chilena se encuentra en su página web: www.defensoriapenalpublica.cl.

52 En Costa Rica, González (2000, 312) reporta que en 1998 la ratio de defensores públicos por cada 100.000 habitantes era de 4.3. En Guatemala es de 3.92 por cada 100.000 habitantes (Luis Ramírez, Seguimiento de la Reforma Procesal Penal 2003, documento no publicado). En El Salvador es de 4.26 (Amaya, op.cit.).

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

cierta cantidad de fondos serán licitados para que grupos de abogados privados (cerca de otros 250 abogados) presten servicios de defensa pública gratuitos, sin pertenecer a la institucionalidad de la Defensoría Penal Pública.⁵¹ Las oficinas regionales de la defensoría en 2003 contaban con 73 funcionarios y la Defensoría Nacional con 67 personas. Una vez implementado el sistema en su totalidad, existirá una *ratio* de 2.66 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 37.625 personas aproximadamente. Estas cifras representan una mejora sustancial respecto al sistema antiguo, pero todavía se sitúan por debajo de estándares de otros países de la región.⁵²

En materia de tribunales, las transformaciones parten de la base de una institucionalidad ya existente y que ha sido necesario transformar. Hasta antes de la implementación de la reforma procesal penal la estructura de tribunales en materia penal se caracterizaba por la forma deficitaria de organización del trabajo de los tribunales y por la falta de especialización de los mismos. Respecto a la organización de los tribunales bajo el sistema tradicional, cada tribunal es una unidad de trabajo a cargo de un juez, con el apoyo de un secretario abogado y de varios empleados administrativos de baja capacitación. El juez es la cabeza del tribunal en lo que respecta tanto a facultades jurisdiccionales como a la conducción administrativa del mismo. En cuanto a la falta de especialización de estos tribunales, Vargas y Correa reportan que en 1995 sólo existían en Chile 52 tribunales especializados en materia criminal, con un total de otros tantos jueces del crimen especializados (uno a cargo de cada tribunal), situados sólo en las ciudades más grandes. Además de ello, existían en el mismo año 154 juzgados con jurisdicción común; es decir, con competencia para conocer asuntos civiles, laborales, de menores y penales al mismo tiempo (Vargas y Correa, 1995: 23). La mayor parte de la jurisdicción penal quedaba, pues, confiada a jueces no especializados. En 1995, el total de jueces de primera instancia en el país, considerando a los jueces

53 El nuevo sistema de organización y administración de tribunales se traduce en un importante incremento de las capacidades profesionales exigidas a sus funcionarios de tribunales, lo que es probablemente una de las causas de oposición de los funcionarios del antiguo sistema, muchas veces no calificados para asumir las puestos de trabajo del nuevo.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

especializados en materia civil, laboral y de menores, era de 325 (Ibíd.), lo que daba una *ratio* de aproximadamente 2.3 jueces por cada 100.000 habitantes.

La reforma procesal penal importa un cambio radical en las dos características descritas. En primer lugar, introduce un sistema de organización caracterizado por la constitución de tribunales pluripersonales; es decir, integrados por varios jueces, que cuentan con un sistema de administración común, a cargo de profesionales del área administrativa, encargados de llevar adelante la gestión de los mismos.⁵³ Por su magnitud, este solo cambio debe considerarse como una reforma judicial en sí misma (Vargas, 2000: 334). Además, se ha establecido un sistema de justicia especializado en materia criminal, creando jueces exclusivos para tales labores en la mayor parte del país. Se ha distinguido entre jueces con competencia para supervisar la etapa de investigación (jueces de garantía) y jueces a cargo de los juicios orales (tribunales orales en lo penal). Finalizada la implementación de la reforma en todo el país, el número de jueces será de 355 jueces de garantías y de 396 en tribunales orales penales, totalizando 751 jueces especializados en materia penal, a los cuales hay que agregar una cantidad menor de jueces mixtos, en lugares donde, que debido al escaso flujo de casos existentes, no ha sido conveniente ni posible la especialización. Estos datos representan un incremento de jueces en materia penal que supone más que duplicar el número de jueces existentes antes de la reforma para todas las materias. Ello hace que

54 Como referencia en América Latina, se puede señalar que Costa Rica, conocido como uno de los países con sistemas judiciales más sólidos en la región, contaba en enero de 1998 con una *ratio* de 8.7 jueces penales por cada 100.000 habitantes (González, 2000: 312. En un nivel más bajo que el chileno puede situarse Guatemala, que en 2001 contaba con una tasa de 4.69 jueces penales por cada 100.000 habitantes (Ramírez, Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Informe de Guatemala 2002-2003, trabajo no publicado).

55 Chile cuenta con dos organizaciones policiales. La primera es Carabineros de Chile, policía de carácter militar, encargada fundamentalmente de actividades de prevención, con amplia cobertura en todo el país; contaba, en 2000, con 34.777 funcionarios. La segunda fuerza policial es la Policía de Investigaciones de Chile, de carácter civil; su principal función es la investigación del delito; tiene un tamaño muy inferior al de Carabineros y, consecuentemente, su cobertura sólo corresponde a las grandes agrupaciones urbanas; en 2000 contaba con 5.481 funcionarios. Sumadas ambas policías, en 2000 Chile contaba con un policía por cada 373 habitantes. (*Revista Lat.* 33, N° 22, Santiago 2001, p. 64). Acerca de ambas policías, sus funciones y presupuestos pueden ser consultados en Frühling, 2001.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

sólo los jueces con competencia en materia penal especializados representen una *ratio* aproximada de 5 jueces penales especializados por cada 100.000 habitantes o de un juez penal por cada 20.040 habitantes.⁵⁴

Las instituciones policiales, en cambio, no han sido objeto de transformaciones relevantes a partir de las reforma procesal penal en Chile.⁵⁵ Las fuerzas policiales han experimentado un importante incremento en su presupuesto y personal a partir del inicio de la transición democrática, pero que no se halla directamente asociado a la reforma procesal penal. El funcionamiento de la reforma ha hecho evidente la necesidad de introducir algunas mejoras en los recursos de estas instituciones. La falta de cambios genera, en forma creciente, problemas en el funcionamiento de la reforma, ya que da lugar a cuellos de botella en el sistema.⁵⁶

Las transformaciones en la estructura del sistema de justicia criminal chileno han requerido la inversión de una cantidad enorme de recursos técnicos, materiales y humanos para instalar el nuevo sistema. En cuanto al impacto presupuestario de los cambios, debe notarse que, una vez concluida la puesta en marcha de la reforma, el presupuesto de operación que destine el Estado a la justicia criminal se habrá cuadruplicado: de un costo anual de operación cercano a US\$ 50 millones se pasará a uno de US\$ 212 millones (Baytelman, 2002: 19). A ello es necesario agregar los costos de inversión calculados para implementar la reforma, que bordean los US\$ 300 millones y son destinados a compra de terrenos, diseño y construcción de edificios, compra de muebles, insumos de computación, *software*, etc. En 1999, año anterior al inicio de la implementación de la reforma, el presupuesto asignado al sistema judicial representó aproximadamente 0.8% del presupuesto nacional. Se estima que al finalizar la implementación de la reforma el presupuesto se habrá incrementado a cerca de 2% (Ibíd.).⁵⁷

56 El mismo problema se genera en relación con otros organismos estatales, auxiliares de las funciones de investigación criminal, tales como el Servicio Médico Legal, encargado de las pericias forenses, y el Instituto de Salud Pública, encargado de las pericias en materia de drogas. Sobre este aspecto problemático de la reforma véase Baytelman y Duce, 2003: 9.

57 Este aumento porcentual del presupuesto no es sólo producto del gasto destinado a la reforma procesal penal sino también del mayor gasto en remuneraciones y en mejoras en otras áreas del sistema.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La inversión significativa de recursos que ha significado la reforma procesal penal podría ser objeto de críticas por parte de algunos sectores comprometidos con otras reformas judiciales relevantes. Podría sostenerse que, debido a la alta inversión que ha significado la reforma, se habría copado la posibilidad presupuestal de avanzar en otras áreas. Esta apreciación debe ser analizada. Sin duda, como se anotó antes, la reforma ha significado una inversión de recursos que podría haber sido menor sin afectar los objetivos del cambio. Potencialmente, se hubiera dejado mayor posibilidad de financiamiento para otras reformas en el área judicial o haber permitido el avance más rápido de algunas de éstas. Con todo, la inversión que se está realizando deja al sistema de justicia criminal con estándares bastante razonables de fiscales, jueces y defensores, a la luz de lo que tienen otros países de la región, incluso con menores niveles de desarrollo económico que Chile. En consecuencia, aún con mayores gastos de los que se podría haber hecho, la reforma no ha significado dotar excesivamente el sistema sino actualizar un área del aparato estatal chileno que se hallaba absolutamente subdimensionada. Una segunda atinencia es que, paralelamente con la reforma, han avanzado propuestas de cambio muy significativas en otros sectores del sistema judicial chileno. Así, se encuentra en etapa final de aprobación legislativa un proyecto que cambia el funcionamiento de la jurisdicción en materia de familia con la introducción de un sistema oral y un sistema de administración de tribunales muy similar al de la reforma procesal penal; todo ello con un incremento muy significativo de recursos para el sistema.⁵⁸ De otra parte, el gobierno ha presentado un proyecto de ley que propone establecer un sistema de responsabilidad de los jóvenes infractores, cuya infraestructura será básicamente la misma que se está instalando en el área procesal penal y, en consecuencia, también requerirá un aumento de recursos relevante.⁵⁹ Recientemente, el gobierno ha presentado un proyecto de reforma a los procedimientos laborales y a los tribunales del trabajo,

58 La iniciativa contempla un aumento de 51 jueces a 261 especializados en la materia, la creación de 60 juzgados especializados a lo largo del país y la creación de una instancia de mediación obligatoria. Se espera que el sistema esté en funcionamiento en julio de 2005. Véase: "Aprueban Tribunales que Tramitarán Divorcios", *La Tercera*, 27 de agosto de 2003, p. 14.

59 El proyecto fue enviado al Congreso, para su debate, el 2 de agosto de 2002. Véase Mensaje N° 68-347 de 2 de agosto de 2002.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

destinado a implantar la oralidad en ellos, siguiendo los principios de la reforma procesal penal, y cuya aprobación también significará un aumento relevante del número de jueces destinados a tal jurisdicción. Finalmente, existe también un proyecto de crear un sistema de justicia tributaria nuevo, que incluye la creación de tribunales tributarios especializados, ahora inexistentes, y que también significarán aumento un presupuestal.

Estos proyectos dan cuenta de que la reforma procesal penal no ha sido un obstáculo para el desarrollo de reformas relevantes en otras áreas del sector justicia, aunque sí pueda haberlas demorado, ya que financieramente no se ha podido avanzar en todos los cambios a la vez. De otra parte, los procedimientos establecidos en la reforma procesal penal y sus propuestas de administración han sido, para varios de estos proyectos, fuente de inspiración y, en alguna medida, catalizadores de los mismos. La asignación presupuestal a la reforma no ha sido, pues, un obstáculo para el desarrollo de esos otros proyectos, ni han existido proyectos relevantes de reforma que hayan sido desechados como consecuencia de la falta de recursos económicos, cuando aquéllos han sido justificados razonablemente.⁶⁰ Por esto mismo, criticar a la reforma por impedir el avance en otras reformas judiciales no pareciera ser algo que corresponda a la realidad.

5.3. Cultura

La reforma procesal penal chilena intenta introducir cambios significativos respecto a la cultura generada por éste; es decir, actitudes, creencias, valores, ideas y expectativas de las personas respecto del sistema. Sin duda, la transformación de este componente representa uno de los aspectos más difíciles y ambiciosos del

60 En 2003 se ha discutido la posibilidad de dar mayor autonomía financiera al Poder Judicial, para lo cual el gobierno creó una mesa de trabajo con miembros de la Corte Suprema. Como resultado de ese trabajo, la Corte Suprema presentó una propuesta que duplica el presupuesto del Poder Judicial en el plazo de cinco años, que generó importantes críticas públicas. Tales críticas no cuestionaron la necesidad de dotar de mayor autonomía financiera al Poder Judicial sino la falta de justificación acerca de la necesidad del aumento. Un artículo de prensa que grafica parte de este debate es: "Aumento del Presupuesto en Justicia No Puede ser para 'más de lo mismo'", en *El Mercurio*, 26 de julio de 2003, Cuerpo C.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

proceso de reforma. Se pretende con tal transformación que el país cuente con un sistema de justicia criminal compatible con los valores de la democracia y el estado de derecho.

Resulta obvio que la cultura no se cambia por medio de decretos, o como consecuencia de la mera aprobación de nuevas leyes. Los cambios culturales profundos, del tipo que requiere la reforma, corresponden generalmente a procesos de largo aliento donde intervienen diversos factores. Consecuentemente, el objetivo de transformación cultural profunda es un objetivo de largo plazo de la reforma. Esto no quiere decir que el proceso de reforma no tenga la aspiración de generar cambios culturales a corto plazo, dado que se trata de una necesidad concreta para que el nuevo sistema funcione en condiciones mínimamente cercanas a lo que se espera de él. Se trata de algunos cambios indispensables en la cultura interna de los operadores del sistema, que requiere ser alterada para que éste funcione. No se trata, pues, de los niveles más profundos de cambio cultural de los operadores, que hagan que personas que creían en las bondades del antiguo sistema, de un día para otro, consideren que sólo el nuevo sistema es razonable. Se trata, más bien, de cambios específicos en las prácticas diarias y actitudes concretas de cada uno de los actores del sistema, que en buena medida moldean las creencias y la cultura de los operadores. Si jueces, fiscales y defensores no alteran las prácticas propias de la operación del sistema antiguo, más allá de que crean que son mejores o no, la falta de cambios podría cuestionar severamente las posibilidades reales de transformación que intenta la reforma.

Un ejemplo del tipo de cambio cultural que es necesario realizar puede ayudar a examinar el problema en forma concreta. Uno de los elementos más característicos del sistema inquisitivo es que concibe al proceso como la construcción de un expediente; es decir, el proceso es la actividad de los actores del sistema destinada a producir material o información que pueda incorporarse al expediente que será considerado en su momento por el juez para la toma de decisiones. La actividad de los litigantes es entonces, básicamente, una actividad burocrática, ordenada al cumplimiento de formalidades administrativas y plazos. El nuevo

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

sistema rompe este esquema de trabajo y concibe el proceso penal fundamentalmente como un sistema de audiencias, en el cual las principales decisiones emanan como consecuencia del debate de las partes ante el juez; esto es, un sistema de litigio en el que las decisiones principales emanan de la confrontación y el debate entre las partes. Si los actores no reorientan su forma de preparación y actuación en el proceso, es muy probable que reproduzcan la dinámica del expediente y "maten" así la lógica central del nuevo sistema. Por ejemplo, si los fiscales entienden, como los jueces solían hacerlo en el sistema inquisitivo, que la investigación es una actividad burocrática de recolección de papeles y no una actividad dinámica que requiere coordinación e interacción con diversas agencias, que se estructura para la obtención de objetivos mediatos e inmediatos en el proceso, no importa la magnitud en el cambio de la ley ya que poco se habría avanzado en un cambio verdadero en el sistema.

Este tipo de transformaciones culturales, referidas a las prácticas de los operadores del sistema, es una necesidad para la implementación del cambio. A grandes rasgos, es posible afirmar que, si bien es cierto que un conjunto importante de los problemas de funcionamiento que el nuevo sistema enfrenta en el día a día obedecen a que este proceso de cambio cultural es todavía incompleto, las resistencias de los operadores han sido menores que las que se esperaban. Interesa destacar el rol que pueden cumplir la capacitación en el proceso de transformación. En el caso chileno, los programas de capacitación constituyen una experiencia positiva que indica que la capacitación puede ser un instrumento clave para el desafío de "cambiar cultura" en los operadores del nuevo sistema y sintonizarlos en la lógica y los principios requeridos por éste para operar eficazmente; cuando menos, en los niveles básicos exigidos por un cambio de esta naturaleza.

Ahora bien, para que la capacitación de los operadores pueda cumplir con este rol de regeneración o transformación cultural de los actores, la propia experiencia chilena indica que resulta indispensable alterar de manera profunda la forma en que la educación legal ha sido concebida y ejecutada tradicionalmente en América Latina. Los programas de capacitación tradicionales han enfatizado casi exclusivamente el traspaso de conocimientos legales y doctrinarios, por medio de

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

la metodología de clases magistrales, dejando de lado el entrenamiento en las modalidades concretas de trabajo que deben enfrentar los distintos actores en el funcionamiento del sistema. Se ha producido una escasa capacitación en destrezas y habilidades, que se traduce en una incapacidad de los operadores para cumplir adecuadamente sus nuevos roles y, peor aún, de comprenderlos adecuadamente. Los programas de capacitación tradicionales no han permitido construir imágenes alternativas acerca de cómo se debe hacer las cosas en un escenario nuevo de trabajo, por lo que, frente a la duda, las prácticas antiguas de los distintos operadores suelen aflorar y reproducirse en forma casi automática.

Los programas de capacitación idóneos para el cambio cultural deben ser estructurados sobre bases muy distintas a la tradicional, deben romper con algunos puntos de partida sobre la base de los cuales suelen ser diseñados programas de capacitación en la región. El primero de ellos tiene que ver con una división entre la enseñanza de contenidos y el entrenamiento de habilidades o destrezas. La experiencia en Chile ha sido que enseñar conocimientos es algo que se puede lograr con niveles de mucho mayor profundidad cuando se pone la información en un contexto de enseñanza de destrezas; conocimientos y destrezas no son cuestiones distintas. En segundo término, los programas de capacitación deben estructurarse echando mano a metodologías innovadoras, que limiten al mínimo la clase magistral como técnica de enseñanza central. En tercer término, los programas siempre deben ofrecer imágenes muy específicas y concretas de cuáles son las prácticas que se espera que los actores realicen.

La experiencia chilena en el funcionamiento concreto de la reforma, a casi tres años de su puesta en marcha, da cuenta de que programas de capacitación concebidos de esta forma –con metodologías innovadoras, rompiendo la clásica distinción entre destrezas y conocimientos y ofreciendo imágenes alternativas de cómo hacer las cosas– han sido un puntal para el funcionamiento y desarrollo del nuevo sistema.⁶¹ En todo caso, ésta es un área que presenta importantes desafíos

61 Acerca de las experiencias concretas del caso chileno en materia de capacitación para la reforma procesal penal, dos textos de interés, debido a que desarrollan el tema en detalle, son: Duce, Mera y Riego, 2001; y Baytelman, 2001.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

para los programas de reforma de la justicia criminal en la región, que normalmente han contado con recursos para capacitar a los actores, que sin embargo no han sido invertidos de la manera más productiva o generadora del mayor impacto en el funcionamiento concreto del sistema.

6. LA GRADUALIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Una última característica especial del proceso de reforma chileno se refiere a su método de implementación. A diferencia de lo ocurrido en otros países, donde la reforma comenzó a funcionar en todo el país al mismo tiempo y asumió la carga de trabajo del sistema antiguo, en Chile se escogió un sistema de implementación gradual. Esta opción privilegió las necesidades técnicas del proceso por sobre "los principios jurídicos" que tradicionalmente han orientado la implementación de los procesos de reforma en la región; por ejemplo, el principio de igualdad que impondría en un estado unitario, como el chileno, la vigencia de la reforma al mismo tiempo en todo el país.

El sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma fue establecido por el art. 4 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, que determinó cuatro etapas de implementación. La gradualidad del sistema se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de proveer todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios, debidamente capacitados, que importa la reforma de una sola vez) como presupuestales (dividir el costo de inversión inicial en varias

62 La gradualidad de la reforma ha generado alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones en donde ésta no se aplica, debido a que los procesados se encontrarían en una situación de menoscabo de sus derechos y garantías constitucionales. Se ha sostenido 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, en el que para decretar el sobreesimiento temporal del caso en contra de Augusto Pinochet se hizo aplicable el art. 10 del nuevo Código Procesal Penal. Con posterioridad, la Corte Suprema, al fallar el mismo caso, el 1 de julio de 2002, cambió el sobreesimiento temporal por uno definitivo, señalando expresamente que las disposiciones del Código Procesal Penal no estaban en vigor fuera de las regiones donde la reforma ya estaba funcionando (véase especialmente considerandos 7 y 8).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

etapas). Este sistema de implementación requirió aprobar una norma transitoria constitucional, la Trigésimosexta, que autorizó la aplicación gradual de la reforma y entregó a la Ley Orgánica del Ministerio Público la determinación del calendario de la implementación.⁶²

La metodología de implementación gradual del sistema significa básicamente que: (i) éste entra en vigencia por etapas anuales en las distintas regiones del país; y (ii) el nuevo sistema sólo conoce casos generados a partir de su entrada en vigencia. Los casos antiguos siguen siendo competencia de los tribunales del viejo sistema, por lo que durante un período de transición coexisten ambos: el nuevo sistema que crece con los casos nuevos y el sistema viejo que disminuye paulatinamente su carga de trabajo con los casos antiguos que va resolviendo.

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

Tabla 2
Etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal

Nº 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

Fuente: Ley 19.640 Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, modificada por la ley 19.762.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

Ese cronograma original fue modificado por la ley 19.762, de octubre de 2001. En el nuevo cronograma, la implementación de la reforma se alargó a cinco etapas y se alteró el orden establecido previamente para la tercera y cuarta etapas. Se justificó el cambio en la necesidad de contar con mayor tiempo para la implementación en la Región Metropolitana, que se retrasó en dos años. El cronograma definitivo aparece en la tabla 2.

Como se puede apreciar en la tabla 2, a mediados de 2003 las tres primeras etapas de la reforma habían sido implementadas. La reforma se encuentra funcionando en ocho de las trece regiones del país y en las dos regiones más antiguas casi durante tres años. Las regiones de la cuarta etapa se encontraban en el proceso final para la puesta en marcha: el personal ha sido seleccionado, los

Cuadro 1
Cobertura poblacional y territorial por etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal

Nº de etapa y regiones	Cobertura poblacional % y Nº de habitantes	Cobertura territorial %
Primera Etapa: IV y IX	9.73 % (1.465.292)	9.57%
Segunda Etapa: II, III y VII	10.95 % (1.649.303)	30.58%
Tercera Etapa: I, XI y XII	4.41 % (664.917)	39.73%
Cuarta Etapa: V, VI; VIII y X	34.76% (5.231.855)	18.09%
Quinta Etapa: R. Metropolitana	40.12% (6.038.974)	2.03%
Total	100.0 % (15.050.341)	100.0 %

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.cl)^{*} e Instituto Geográfico Militar (www.gobierno.cl)^{**}

* Cifras obtenidas sobre la base de los resultados preliminares del censo nacional 2002.

** Estas cifras incluyen sólo el territorio americano; es decir, se excluye la superficie del territorio antártico cuya jurisdicción está comprendida por la XII región.

edificios construidos o adaptados y los sistemas de apoyo se hallaban en proceso de instalación. La Región Metropolitana, quinta etapa, ha iniciado el proceso de implementación al licitar la construcción de los edificios y comenzar la selección de los fiscales regionales.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Para analizar la extensión alcanzada por la implementación de la reforma procesal penal resulta interesante medir su cobertura potencial y territorial. Ambas variables permiten apreciar las dimensiones del proceso de implementación desde el punto de vista de las personas que la reforma atiende y del espacio geográfico donde presta servicios. El cuadro 1 presenta estos datos, organizados por etapa de implementación de la reforma.

De acuerdo a los datos del cuadro 1, a mediados de 2003 la reforma ya cubría a una cuarta parte de la población del país (25.31%) –esto es, 3.779.512 del total de 15.050.341 habitantes– y alcanzaba a cuatro quintas partes del territorio (79.88%) Esto último, desde el punto de vista de acceso y comunicaciones, se ha presentado como un reto muy importante. 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 etapas, 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). Las complejidades y problemas que el sistema enfrentará en esas etapas son muy superiores a las conocidas hasta el momento.

7. CONCLUSIONES: AVANCES Y DESAFÍOS DE LA REFORMA

En un reciente estudio empírico de evaluación de la reforma (Baytelman y Duce, 2003) se concluye que, no obstante un sinnúmero de problemas específicos de funcionamiento del sistema, el proceso muestra avances muy significativos, referidos tanto al proceso mismo de puesta en marcha como a los resultados obtenidos por el funcionamiento del nuevo sistema. En el primer aspecto, el informe destaca que el programa de implementación ha sido cumplido a cabalidad; es decir, se ha construido o habilitado los edificios requeridos por el nuevo sistema; se ha contratado y capacitado al personal de las distintas instituciones con suficiente anticipación; se ha diseñado y puesto en funcionamiento los sistemas informáticos; se ha contado con el presupuesto proyectado y éste se ha ejecutado dentro de los márgenes previstos; etc. Es decir, se ha dado los pasos necesarios para montar al sistema y de hecho éste ha entrado en vigencia y funciona con

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

normalidad en todas las regiones en donde estaba previsto que así ocurriera; todo ello, en los plazos previstos en que debía ocurrir.

En lo que respecta al funcionamiento del nuevo sistema, el estudio también constata avances muy relevantes; especialmente en materia de productividad del sistema, protección de derechos individuales de los imputados y tratamiento de las víctimas. Desde el punto de vista de la productividad del sistema, varios indicadores dan cuenta de que éste ha desarrollado capacidad para dar mayor cantidad de respuestas a los casos que conoce (por ejemplo, a dos años de la puesta en marcha, 87.3% del total de casos ingresados estaba concluido) y más rápido que el sistema antiguo (a los dos años de la puesta en marcha, en la IV y IX regiones los promedios de duración de los procesos habían disminuido a un tercio de lo que tardaban en el sistema antiguo). El alto nivel de productividad alcanzado por el sistema ha permitido que haya funcionado con estándares muy cercanos a los óptimos establecidos en el momento en que fue diseñado y que sirvieron de sustento para justificar su necesidad y conveniencia. En materia de garantías individuales, el estudio da cuenta de la consolidación creciente de la oralidad del sistema como método de trabajo judicial y, particularmente, del juicio oral como una garantía central de los imputados. Diversos antecedentes empíricos muestran que el sistema ha sido capaz de racionalizar de manera muy importante el uso de la prisión preventiva,⁶³ generando así un escenario más favorable para la vigencia de la presunción de inocencia. En materia del derecho de defensa, el sistema ha asegurado a todas las personas imputadas por un delito la asistencia de un abogado desde etapas muy tempranas de la persecución penal (antes de 24 horas desde el momento de la detención) y ha permitido un acceso temprano a la información de cargo por parte de imputados y defensores. Los antecedentes disponibles sugieren que la reforma habría producido un impacto significativo en la reducción de apremios físicos rea-

63 Los datos disponibles de Gendarmería de Chile, organismo encargado de prisiones, dan cuenta de disminuciones promedio de 20% de los imputados en prisión preventiva, respecto a los procesados por el sistema antiguo, durante el primer año de funcionamiento de la reforma en las primeras cinco regiones del país. Esto se ratifica con las cifras del Ministerio Público, que indican que los fiscales solicitan la prisión preventiva en menos de un tercio de los casos en los que se ha iniciado formalmente una investigación en contra de un imputado determinado.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

lizados por agentes policiales en contra de los detenidos, lo que genera un nivel mayor de protección del derecho a la integridad física de los imputados en relación con el sistema antiguo. Tratándose de los derechos de las víctimas, el estudio citado constata que el nuevo sistema ha desarrollado diversas políticas y establecido mecanismos destinados a satisfacer el derecho de las mismas a ser tratadas con dignidad y respeto, que habrían aumentado los niveles de protección respecto al sistema inquisitivo. Se destaca que la reforma ha desarrollado, por primera vez en Chile, un sistema destinado a ofrecer medidas de protección y asistencia médica, social y psicológica a favor de las víctimas de los delitos.

Al lado de tales logros, el estudio constató la existencia de problemas o defectos en el funcionamiento del nuevo sistema, cuya superación constituye un desafío pendiente. Entre los más relevantes se encuentran: (i) problemas en la modernización de la gestión de las distintas instituciones y, particularmente, de los tribunales, donde la introducción de la nueva figura de administrador de tribunales ha colisionado con la cultura judicial tradicional, reacia a entregar la administración de los tribunales que los jueces detentaban en el sistema inquisitivo; (ii) problemas de calidad del trabajo de los defensores públicos, especialmente en el desempeño de un rol proactivo durante las etapas preliminares del proceso y en el desarrollo de capacidad para controvertir de manera sustancial los casos de la fiscalía; (iii) sub-utilización de algunos componentes del sistema, tales como los acuerdos reparatorios y el juicio oral; y, (iv) defectos de razonamiento judicial en la decisión de casos donde todavía es posible percibir la lógica de la tasación de la pena por sobre la libre valoración, o un cierto automatismo en las decisiones en materia de garantías individuales durante las etapas anteriores al juicio.

No obstante los problemas anteriores, los avances brevemente resumidos permiten concluir que, en su estado actual de desarrollo, la reforma procesal penal chilena se muestra como una política pública bastante exitosa en la alteración de prácticas de los operadores del sistema; cambio que logra un impacto directo en los resultados de funcionamiento del mismo. Interesa destacar que esta conclusión contrasta con una imagen relativamente extendida en América Latina, según

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

la cual, entre la diversidad de experiencias y resultados, es posible sostener que una cantidad significativa de los procesos de reforma procesal penal emprendidos en la región en los últimos 15 años no han generado los resultados esperados y, en algunos casos específicos, han exhibido niveles de fracaso importantes. Un reciente estudio comparativo acerca de los resultados de la reforma procesal penal en ocho países de la región (además de Chile, Costa Rica, Argentina (Provincia de Córdoba), Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Venezuela) da cuenta de que todavía existen serios problemas para producir los resultados básicos que se intentaba generar con el cambio procesal (Riego, 2003). Se destaca que "Desgraciadamente, así como las propuestas han sido homogéneas también ha existido mucha similitud en cuanto a las deficiencias que los procesos exhiben en los diversos países" (Ibíd.: 32). Se señala que los ministerios públicos en los procesos reformados no han sido capaces de romper con el método tradicional de instrucción de los casos y han alcanzado una capacidad muy limitada para manejar su carga de trabajo, generándose así diversos problemas de funcionamiento en los nuevos sistemas procesales (Ibíd.: 37). Se da cuenta de debilidades importantes de los procesos reformados para la protección de garantías individuales de los imputados, lo que se traduce, por ejemplo, en un uso muy extendido de la prisión preventiva como principal medida cautelar del proceso penal (Ibíd.: 42). En fin, el estudio citado detecta dificultades estructurales en la organización y realización de juicios orales, y demoras generalizadas en la duración de los procesos, entre otros aspectos.

En ese contexto, la reforma procesal penal chilena comienza a consolidarse en América Latina como una de las experiencias más exitosas y positivas de cambio en los sistemas de justicia criminal en la región. Esta conclusión se deriva no sólo de que el proceso de implementación ha cumplido satisfactoriamente con el programa previamente establecido, sino de que los resultados obtenidos en diversas áreas de funcionamiento del sistema se muestran muy superiores a los de otros países de la región. No obstante, el posible optimismo sobre el caso chileno debe ser tomado con cautela. Junto con destacar los logros iniciales de este proceso de reforma, es necesario tener en cuenta tanto las limitaciones de los mismos como

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

los desafíos próximos que enfrenta el proceso. Ninguno de los logros descritos se ha consolidado de manera que esté asegurado en el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas que han permitido los resultados descritos todavía conviven con prácticas disfuncionales a los mismos. De otra parte, las condiciones de carga de trabajo y complejidad que ha enfrentado la reforma hasta el momento han sido bastante favorables, debido a que la implementación gradual del sistema ha llevado a que éste todavía no haya funcionado en las regiones con mayor densidad poblacional.

Uno de los principales desafíos del proceso de reforma chileno es extender los resultados por ahora mostrados en el funcionamiento del sistema, una vez que éste sea implementado en su cuarta etapa de desarrollo y, particularmente, cuando deba comenzar a funcionar en la Región Metropolitana (quinta etapa) que concentra a cerca de 40% de la población del país. La llegada de la reforma a esta región será verdaderamente su prueba de fuego, dados el flujo y la complejidad de casos que deberá atender, que representan una dificultad muy alta para el sistema. Para que esa prueba sea superada en forma exitosa, resulta indispensable, entre otros aspectos, que: (i) la reforma sea capaz de avanzar más rápidamente en la mejora de la gestión de las distintas instituciones que intervienen en el sistema; (ii) se produzca mayor cantidad de información empírica para hacer un seguimiento más profundo acerca de su desarrollo e identificar con mayor precisión los errores y aciertos experimentados; (iii) se desarrolle metodologías más sofisticadas de reproducción de las buenas prácticas identificadas; y (iv) se mejore los espacios de coordinación interinstitucional.

Esto supone que, de parte de las instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal, exista mayor apertura al debate y mayor disponibilidad para rendir cuenta pública de su gestión. La experiencia de la reforma chilena sugiere que sólo una exposición crítica permanente de los resultados que produce la reforma es capaz de poner en tensión a las instituciones para que profundicen los éxitos alcanzados y no se "duerman en los laureles". Pero la tendencia de las instituciones públicas en Chile es, en general, reacia a la rendición pública de cuentas y al debate abierto acerca de su gestión.

LA REFORMA PROCESAL PENAL CHILENA

.....

Los desafíos para la reforma no sólo surgen de la complejidad que supone su puesta en marcha en las próximas etapas sino también de una creciente demanda e insatisfacción en materia de seguridad ciudadana. Con cada vez mayor potencia, se ha ido construyendo, desde una parte de la clase política, un discurso muy crítico respecto al impacto que la reforma estaría produciendo en materia de seguridad ciudadana, particularmente en cuanto a que sería demasiado "blanda" con la delincuencia, teniéndose como efecto el aumento en la comisión de los delitos. Si bien no existen cifras que respalden seriamente tales afirmaciones –que parecieran haberse desarrollado con base en datos anecdóticos–, con ellas se ha cuestionado la legitimidad de la reforma en algunos sectores de la opinión pública. El desafío para la reforma será enfrentar este escenario negativo con las limitadas herramientas de las que se dispone para hacerse cargo de un problema social extremadamente complejo como es el del crimen y la percepción ciudadana acerca de su aumento.

El proceso penal no es el área de intervención estatal más idónea para resolver los problemas de seguridad ciudadana. En el marco de este trabajo no es posible detenerse esta materia, que ha sido objeto de mucho debate en la literatura especializada (Riego, 1999), ni discutir cuánto del apoyo que algunos sectores entregaron a la reforma se basó en una expectativa desmedida acerca de sus posibilidades a este respecto, o en qué medida el tema fue utilizado como parte de la venta política de la misma. Sí parece posible afirmar que se trata de un área donde la reforma puede efectuar algunas contribuciones relevantes. Un gran desafío para las instituciones de la reforma, especialmente el Ministerio Público, es la construcción de un discurso público y de una política de intervención que le permita realizar la contribución que una agencia de este tipo

64 El Ministerio Público debiera; (i) masificar las actividades de protección de víctimas, (ii) desarrollar una política de coordinación con las estrategias de prevención desarrolladas a nivel local, tanto por autoridades estatales como por la sociedad civil, para potenciar esfuerzos, y (iii) desarrollar una política de intervención para generar un control más intenso de situaciones delictivas de menor y mediana gravedad que en algunos casos generan un deterioro importante de la calidad de vida de las personas, en las comunidades donde se producen, contri-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

pueda ofrecer en el tema y, de esta forma, proveer una respuesta concreta a las demandas existentes.

Dada esa exigencia, el comportamiento de las autoridades a cargo de las varias instituciones del nuevo sistema no ha sido adecuado. La tendencia ha sido la de desechar demandas y exigencias, señalando la complejidad del problema, su falta de certeza empírica o simplemente su falta de correspondencia, en estricto rigor, con el mandato de las nuevas instituciones. Junto con demostrar escasa sensibilidad política, esta postura representa un error. Las instituciones del nuevo sistema procesal penal sí tienen un rol en materia de seguridad ciudadana y existe una porción del problema donde la reforma sí está en condiciones de contribuir. En aquella porción es absolutamente razonable exigirle más a la reforma. La inversión de recursos públicos destinados a la misma, pero por sobre todo las expectativas públicas generadas con ella, exigen que se avance más.⁶⁴

Como se puede apreciar, la reforma procesal penal chilena enfrenta un momento muy delicado en su desarrollo. Con todo, existen diversos indicadores que señalan que, con un nivel de preparación adecuada de la puesta en marcha de la misma en las siguientes etapas de desarrollo y una mayor apertura de las instituciones para percibir y dar respuesta a las demandas públicas en el sector, se puede seguir avanzando con éxito. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de la región, el éxito de la reforma chilena depende exclusivamente de nuestra propia capacidad como sociedad para seguir avanzando como se ha hecho hasta ahora. Allí hay una fortaleza de este proceso de cambio que no debe ser desperdiciada.

buyendo a la sensación de desprotección del sistema debido a una intervención débil del mismo. Acerca de posibles intervenciones del Ministerio Público en políticas de seguridad ciudadana, puede verse Duce y Pérez Perdomo, 2001.