

# Sistema Procesal Penal: El Caso a Favor de una Reforma

**El nuevo Sistema Procesal Penal, que ya lleva más de una década desde su puesta en vigencia, ha sido un gran avance en nuestro país. Sin embargo, existen áreas de la institucionalidad penal donde se pueden realizar mejoras. Algunas propuestas debiesen ir en la línea de modificaciones al Código procesal Penal, por una parte, y perfeccionamientos al diseño de evaluación y rendición de cuentas de fiscales, jueces y policías.**

Controversia ha generado el anuncio del Presidente de la República respecto a la necesidad de perfeccionar el actual Sistema Procesal Penal (generado a partir de la denominada Reforma Procesal Penal). Como se sostendrá, la nueva institucionalidad ha demostrado ser más eficaz y eficiente que la anterior en diversos ámbitos; los que traspasan con creces los puramente vinculados a la persecución criminal, y se extienden a garantías básicas del Estado de Derecho (especialmente respecto de los derechos de los imputados).

Sin embargo, un análisis menos apasionado del que se ha llevado a través de los medios de comunicación, a la luz de la evidencia y la literatura nacional especializada, demuestran que queda un amplio margen para avanzar en reformas. Por lo demás, se han generado una serie de perfeccionamientos a la nueva legislación procesal penal, las que han ido generalmente acompañadas de recomendaciones de comisiones de expertos políticamente transversales<sup>1</sup>.

Y es que, como ha sostenido Cristián Riego, resulta clave que el nuevo Sistema Procesal Penal cuente además con legitimación social, esto es, hacerse cargo de “la percepción bastante generalizada de que el sistema de justicia penal no funciona bien, de que es muy blando con los delincuentes, que contribuye a acrecentar los problemas de seguridad”<sup>2</sup>. En este sentido, existe una serie de indicadores de

### En esta edición:

Sistema Procesal Penal:  
El Caso a Favor de  
una Reforma

Presupuesto para Educación  
2013: Fuerte Aumento  
en Áreas Claves

percepción ciudadana que son críticos respecto de los nuevos actores (principalmente fiscales y jueces), que se deben considerar<sup>3</sup>.

## Avances

Las estadísticas de Gendarmería de Chile para el primer semestre de 2012 muestran que el Sistema Penal Chileno cuenta con un total de 103.189 condenados, donde casi un 50% se encuentra en el subsistema cerrado (privado de libertad), un porcentaje mínimo (menor al 1%) en el subsistema semi-abierto (que considera la reclusión en Centros de Educación y Trabajo) y el otro 50% en el subsistema abierto, es decir, sujetos a las medidas alternativas de la Ley N° 18.216, condenados con beneficios y apremios. La población privada de libertad aumentó en un 59% entre el año 2000 y 2010<sup>4</sup>.

Por otra parte, respecto al tiempo promedio de tramitación de los casos (en días), este se ha visto fuertemente reducido con la nueva reforma. Si analizamos los datos del Ministerio Público desde el año 2000 al 2011, pese a que durante los últimos años se han experimentado aumentos en los tiempos de tramitación para las salidas judiciales, el promedio del período fue de 128 días para todas las categorías de delitos. En cuanto a las salidas no judiciales, el promedio del período es de 78 días y en cuanto a delitos específicos, el menor promedio lo presentan los hurtos con 53 días promedio y el mayor los homicidios con 377 días promedio<sup>5</sup>. Una comisión de evaluación de la reforma de diciembre 2004 señaló que, para delitos frecuentes, se experimentaron disminuciones entre 40% y 60% en los tiempos de tramitación de los casos en comparación al antiguo sistema penal<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva de la utilización de la prisión preventiva, uno de los temas más sensibles del debate fruto de diversas decisiones judiciales recientes en las que no se ha decretado ésta, se debe señalar que con la denominada “agenda corta anti-delincuencia” (Ley N° 20.253 de marzo de 2008) se amplió la capacidad de los jueces de garantía de aplicar la prisión preventiva. Así, durante 2011 se decretaron 19.241 prisiones preventivas; en 2006 (Reforma Procesal Penal en pleno régimen), se habían decretado 18.396<sup>7</sup>. En este sentido, y de acuerdo a los datos entregados por el Poder Judicial, durante los años 2000 y 2009, del 100% de las solicitudes del Ministerio Público y de los querellantes particulares, los jueces de garantía concedieron el 90% de las prisiones preventivas solicitadas. De ese 10% que no se concedieron, 8% no fueron apeladas por el querellante ni el Ministerio Público. Solamente 2% se apeló. De ese 2%, 1% fue revocado por las Cortes de Apelaciones del país<sup>8</sup>.

Cabe hacer presente, con todo, que el problema de deslegitimación del sistema penal se da no sólo por la percepción de que muchas de las

personas que resultan imputadas de delitos comunes quedan en libertad en la primera audiencia, sino también porque los mecanismos de control respecto a otras medidas cautelares es nulo o insuficiente.

## Déficits

En primer lugar, destaca que la eficacia del sistema penal depende principalmente de si se está ante un imputado conocido o no. En este sentido, si se analizan los datos de 2011 respecto del número de términos aplicados, se puede observar que las sentencias condenatorias se aplican a imputados conocidos; es decir, no se aprecia un efecto de la capacidad investigativa de las policías (Cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1

### DESAGREGACIÓN TOTAL DE DELITOS 2011

Total Delitos Año 2011 (1)	3.333.282			
<b>Número de delitos que ingresaron al MP 2011</b>	<b>1.418.718</b>			
Nº de delitos que ingresaron al MP con Imputado Conocido	670.900			
Nº de delitos que ingresaron al MP con Imputado Desconocido	747.818			
<b>Número de términos aplicados durante 2011 (2)</b>	<b>1.838.027</b>	Tipo de Término Aplicado	Número de términos	% del Total de Términos
Término Aplicado a Imputado Conocido	1.062.827	<b>Sentencia definitiva Condenatoria</b>	<b>241.332</b>	<b>13,1%</b>
		Suspensión Condicional del Procedimiento	299.341	16,3%
		<b>Archivo Provisional</b>	<b>189.175</b>	<b>10,3%</b>
		Otros	332.979	18,1%
Término Aplicado a Imputado Desconocido	775.200	Sentencia definitiva Condenatoria	0	0,0%
		Suspensión Condicional del Procedimiento	0	0,0%
		<b>Archivo Provisional</b>	<b>621.436</b>	<b>33,8%</b>
		Otros	153.764	8,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENUSC 2011 y Boletín Anual 2011, Ministerio Público de Chile.

(1) Cálculo sobre la base de ENUSC 2011, estimación efectuada por LyD. (2) Se consideran términos aplicados durante el año, independiente de la fecha de recepción.

Lo anterior va acompañado de un problema en el método de persecución de los delitos comunes y que son los más masivos. Para ello el Ministerio Público ha creado las Unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC); las que básicamente se encargan de terminar los casos con imputados desconocidos por la vía del archivo provisional. El problema, como lo ha señalado Mauricio Duce, es que el método principal de trabajo utilizado consiste en la emisión de una orden de investigar a la policía. Todo ello implica que una intervención temprana y focalizada ya no

va a lograrse debido a que el sistema tomó días o semanas en dar curso a actividades investigativas que sólo hacían sentido con una intervención rápida. Así, no basta tener la estructura TCMC sino modificar los métodos de trabajo que ocupan<sup>9</sup>.

En segundo lugar, estamos ante un escenario con elevadas salidas no judiciales, en particular de archivos provisionales. En efecto, en Chile, cerca de un 60% de los términos se explican por la aplicación, por parte del Ministerio Público de una temprana salida judicial: un 44% del total son archivados provisionalmente por el Ministerio Público (80% de las salidas no judiciales). La aplicación de archivos provisionales es significativa en delitos como hurto (66%), robos (79%) y robos no violentos (87%)<sup>10</sup>; y, como se señala antes, es clave la existencia o no de un imputado conocido.

Lo anterior va acompañado a su vez de una menor calidad de salidas judiciales. Si bien las salidas judiciales se han mantenido relativamente constantes los últimos años en torno al 42%; su composición ha sufrido cambios importantes. Para el primer semestre de 2012, las sentencias definitivas condenatorias llegaron al 13% del total de los términos aplicados anualmente, y las suspensiones condicionales del procedimiento al 18,5%<sup>11</sup>. En efecto, las estimaciones anteriores a la reforma proyectaban que la suspensión condicional del procedimiento debía utilizarse en alrededor de un 6% de los casos ingresados al sistema<sup>12</sup>. Sin embargo, ya el año 2006 la SCP representó el 9,1% del total de términos y el 2011 un 17% de los mismos, es decir casi se duplicó. Particularmente relevante parece ser el salto entre el año 2010 (en donde se utilizó en un 13% de los términos) y el 2011. Esto hace que se trate de la segunda salida en importancia estadística luego de los archivos provisionales (superando a las sentencias definitivas que suman algo más que el 14%). Dentro de las sentencias condenatorias inclusive, ha bajado la calidad de las mismas. Así, por ejemplo, las emanadas del juicio oral pasaron desde un 4,3% en 2006 a un 3% en 2009 (pese a aumentar en números absolutos)<sup>13</sup>.

En este sentido, se debe analizar lo antes mencionado a la luz de los incentivos perversos que existen: los fiscales buscan ir a juicios simplificados y procedimientos abreviados para negociar rápidamente una condena, o “negociar blando” (lo que a veces implica que los fiscales califiquen o recalifiquen jurídicamente un caso con un tipo penal que tiene asociada una pena menor, por ejemplo, delitos contra la propiedad como robos o hurtos terminan calificados como receptaciones), con el propósito de dar rápido término al caso (y evitar que luzca entre sus casos pendientes). Resultado: casos que teóricamente podrían ser sancionados con una pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo terminan siendo sancionados con una pena privativa de libertad de menor duración

y sustituida por una pena de cumplimiento en libertad como la remisión condicional o la libertad vigilada.

## Agenda de reformas

En este sentido, y a la luz de los déficits analizados, una agenda de reformas a nuestro sistema procesal penal debiese incorporar tanto modificaciones a la legislación procesal penal, como a cuestiones de diseño institucional.

Así, en primer lugar, desde la perspectiva de modificaciones al Código Procesal Penal algunas propuestas, por ejemplo, serían: aumentar la capacidad de investigación temprana de las policías; aumentar la coordinación inicial de fiscales y policías; modificaciones a la aplicación del archivo provisional (por ejemplo, aumentando la capacidad de escrutinio de las víctimas y facilitando la entrega de información para que las policías reabran la investigación) y del principio de oportunidad (limitando éste en casos en que se trate de imputados que tuvieran condenas anteriores); perfeccionamientos a la normativa sobre juicios negociados (abreviados, simplificados y monitorios de faltas); estableciendo estándares más estrictos para los fiscales respecto del tipo de calificación del delito, penas mínimas que se pueden solicitar, etc.

En segundo lugar, desde la perspectiva de mejoras al diseño de evaluación y rendición de cuentas de las instituciones del sistema penal cabe considerar, por ejemplo, *respecto del* Ministerio Público, avanzar desde evaluaciones de desempeño cuantitativas a cualitativas (premiando salidas judiciales de calidad) y generar un compromiso efectivo de los fiscales con los intereses de las víctimas (mediante perfeccionamientos a las normas de obligaciones de información respecto de la víctimas, incluyendo como indicador en la evaluación de los fiscales la calificación de la víctima-usuario, destinación de personal y tecnología para mejorar atención, entre otras).

Respecto de los jueces, se debe modificar sistema actual de calificaciones establecido en el Código Orgánico de Tribunales, por una evaluación anual basada en una serie de indicadores de distinta ponderación, que garanticen la objetividad de la evaluación (los aspectos considerados), como asimismo la objetividad del evaluador. Ello implica no tan sólo considerar aspectos cuantitativos como productividad, asistencia a las audiencias agendadas, sentencias ponderadas por su complejidad, permisos y ausencias, entre otros; si no también, aspectos cualitativos que dicen relación por con el proceso de decisión judicial y la decisión judicial misma<sup>14</sup>.

Finalmente en relación a las policías, la implementación del Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD) permite el que, junto con reenfocar las tácticas de control delictual, se utilice dicha información para establecer compromisos de desempeño basados en metas colectivas e individuales, de las cuales dependan incentivos valiosos para los funcionarios, tales como bonos de desempeño, posibilidad de optar a programas especiales de capacitación, ascensos, etc.

## Conclusiones

No cabe duda, como se ha señalado, que el nuevo Sistema Procesal Penal, que ya lleva más de una década desde su puesta en vigencia, ha sido un gran avance en nuestro país. Sin embargo, no se debe dejar de lado que existen áreas de la reforma donde se pueden realizar mejoras.

### En breve...

#### REFORMA AL SISTEMA PROCESAL PENAL:

- El Sistema Procesal Penal ha sido un gran avance, pero eso no implica que no existan áreas donde se deban realizar mejoras.
- Los avances del nuevo sistema se pueden ver desde distintas perspectivas: aumentos en las condenas de privación de libertad, disminuciones en los tiempos promedio de tramitación, aumentos en las aplicaciones de prisiones preventivas, etc.
- En cuanto a los déficit del actual sistema, estos van en la línea de que la eficacia de la persecución penal está sujeta al carácter del imputado (si es conocido o desconocido); que existe una alta aplicación de salidas “tempranas” por parte del Ministerio Público, como son el archivo provisional y la disminución de la calidad en las salidas judiciales, entre otras.
- Así, algunas propuestas de reformas debiesen ir en la línea de modificaciones al Código Procesal Penal y mejoras al diseño de evaluación y rendición de cuentas de fiscales, jueces y policías.

<sup>1</sup> Destacando la Ley Nº 19.789 de enero de 2002, sobre la base del informe de la comisión de evaluación de la reforma de octubre de 2001; Ley Nº 20.074 de noviembre de 2005, sobre la base de la comisión para evaluar funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, diciembre de 2004; y Ley Nº 20.253 de marzo de 2008 (agenda corta antidelincuencia), donde influyó decisivamente la comisión político-técnica que acordó el Acuerdo Político-Legislativo en Seguridad Ciudadana de noviembre de 2007.

<sup>2</sup> Riego, Cristián. “Nuevos Desafíos del Sistema de Justicia Penal”, en Ministerio de Justicia: A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema” Ministerio de Justicia, 2010, p. 127.

<sup>3</sup> Uno de los principales insumos que suele estar ausente del debate y que dice relación con la legitimidad del sistema tiene que ver con la evaluación ciudadana de los actores de la reforma. En este sentido, un ejercicio de Libertad y Desarrollo realizado con

datos de la ENUSC 2008, mostró, respecto de la victimización por robo desde vehículo de algún miembro del hogar en Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura, (e.g. espejos, llantas, radio), que ésta llegó a 15,3%, 24,7% y 26%, respectivamente; ¿Denunciaron estas víctimas el delito? Respuesta “no”: 53,8%, 59,1% y 55,3%; ¿Fueron contactadas por el fiscal? Respuesta “no”: 42,1%, 55,2% y 75,9%; ¿Satisfacción con la tramitación del caso? 85,8%, 76,2% y 55% respectivamente, declaran haber quedado insatisfechos. Asimismo, si se analizan las últimas encuestas Paz Ciudadana-Adimark, muestran que los niveles de evaluación de jueces y fiscales, se encuentra en notas cercanas a 3 y 3,8, respectivamente. Carabineros de Chile, en cambio, siempre supera la nota 5.

<sup>4</sup> Datos sobre la base de estadísticas de Gendarmería de Chile. Lo anterior, se debe considerar además en el marco que la sobrepoblación carcelaria es cercana al 34% al primer semestre de 2012; 52.000 condenas privativas de libertad con una capacidad del sistema de 39.000 plazas. Asimismo, las tasas de reincidencia general son del 50,5% en el subsistema cerrado. Presentación del Ministro de Justicia, Teodoro Ribera en Seminario de Libertad y Desarrollo 2012 “Cárceles Concesionadas, revitalizando el modelo”.

<sup>5</sup> Boletín Estadístico 2011 Ministerio Público.

<sup>6</sup> “Avance de la Reforma Procesal Penal”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 663, 30 de enero de 2004. Disponible en línea en [www.lyd.org](http://www.lyd.org)

<sup>7</sup> Boletín Estadístico 2011 Ministerio Público.

<sup>8</sup> Disponibles en línea en: [http://www.pjud.cl/noticias/File/Prision\\_preventiva.pdf?opc\\_menu=&opc\\_item=](http://www.pjud.cl/noticias/File/Prision_preventiva.pdf?opc_menu=&opc_item=)

<sup>9</sup> Duce, Mauricio. “Diez Años de Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes sobre su Desarrollo, Logros y Desafíos”, en Ministerio de Justicia: A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema”. Ministerio de Justicia. 2010, p. 228.

<sup>10</sup> Boletín Estadístico 2011 Ministerio Público.

<sup>11</sup> Boletín Estadístico Primer semestre Año 2012, Ministerio Público.

<sup>12</sup> Duce, op. Cit., 217.

<sup>13</sup> Duce, op. Cit., 219.

<sup>14</sup> “Activismo y *Accountability* Judicial”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.080, 21 de septiembre de 2012.