



A diez años de la Reforma Procesal Penal

Este mes se cumplen diez años de la entrada en vigencia del nuevo sistema de procedimiento penal. Hace una década, nadie ponía en duda la necesidad de poner término al modelo de enjuiciamiento criminal contenido en el anticuado Código de Procedimiento Penal de 1907.

El desarrollo económico alcanzado por nuestro país a partir de principios de la década de 1980 implicó la necesidad de cambios sustanciales en la legislación económica, comercial y civil. Esas modificaciones dejaron de manifiesto el retraso mostrado por Chile en materia de juzgamiento y garantías procesales en materia penal. Las reformas a la Carta Fundamental introducidas por la Ley 18.825 de 1989 permitieron la recepción en nuestro régimen interno de los derechos y garantías contenidos en los tratados internacionales suscritos por Chile que entendían el proceso penal, la posición de la persona y el rol protector que cabe al Estado de un modo muy distinto al que estaba presente en la letra y espíritu del Código de 1907.

RESUMEN EJECUTIVO

Al cumplirse diez años de la entrada en vigencia del nuevo sistema de procedimiento penal, consideramos necesario valorar y evaluar el profundo cambio que significó esta modificación en la legislación de nuestro país, en el sistema de protección de derechos y garantías y un modo de persecución del delito.

La reforma ha traído como consecuencia la aplicación directa de principios y estándares constitucionales y ha provocado que la litigación penal acerque la Constitución al juicio en favor de la persona, fenómeno que es destacable. Con todo, el camino no está terminado.

Las bases del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal

La reforma procesal penal fue erigida sobre algunos pilares fundamentales. Los más importantes son:

a) La existencia de un Ministerio Público dotado de autonomía constitucional, encargado de sostener la acción penal en nombre de la sociedad; b) Un nuevo Código Procesal Penal que contuviera las reglas sobre derecho a defensa y debido proceso, y que permitiera lograr la justicia y la aplicación concreta de las leyes penales, conciliando eficacia en la acción estatal y adecuada protección de los derechos y garantías individuales; c) El imperativo de crear nuevos diseños institucionales para los tribunales de justicia que conocerán las causas del nuevo sistema procesal penal; d) La necesidad de dar aplicación gradual y progresiva a las nuevas instituciones y reglas procesales, para asegurar así una aplicación exitosa; y, e) La generación de mecanismos de coordinación e interacción entre los operadores del sistema, para así favorecer que la puesta en marcha del sistema procesal diera resultados.

Como puede verse, se trata de un conjunto de reformas emprendidas con criterios no puramente legalistas. Aparecieron modelos de gestión provenientes de las ciencias de la administración, una serie de nuevas instituciones y alteraciones orgánicas a los propios tribunales. Todo lo anterior con los evidentes costos y recursos económicos, humanos y de infraestructura que implican introducir, poner en marcha y asegurar el adecuado funcionamiento de la nueva justicia criminal. A continuación una breve reseña de las instituciones más importantes del nuevo sistema.

a) El Ministerio Público. El primer paso concreto fue la reforma tendiente a crear el Ministerio Público, para preparar el camino de las reformas constitucionales. Hasta la reforma, el estándar constitucional era el de un racional y justo procedimiento. Esta noción, junto a la exigencia de un debido proceso contenida en textos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que debían ser respetadas por el legislador, notoriamente no se cumplían por el Código en cuestionamiento. Además, la fusión de las tareas de investigar y juzgar los procesos penales en un mismo magistrado, era considerado por muchos como una distorsión del imperativo del juez independiente e imparcial, y la posibilidad de enmendar sus actos mediante recursos legales no bastaba para poner término a esta situación.

Las funciones del Ministerio Público como órgano investigador serían esencialmente tres: a) investigar los delitos que se cometan; b) formular la acusación ante los tribunales del crimen en el juicio oral, ante los tres jueces de derecho que componen el tribunal; y, c) sustentar la acusación durante el desarrollo del juicio oral.

La idea de que el nuevo sistema intentara diseñar un órgano persecutor que conciliara eficiencia y garantismo se arrastraba desde los principios de la reforma, y fue instalada en la esencia misma del Ministerio Público naciente. Así, durante la tramitación de este proyecto en la Cámara de Diputados, durante el segundo trámite constitucional, se hizo constar que lo que se buscaba era dar las garantías básicas que todo ciudadano, en un Estado de Derecho, merece a la hora del juzgamiento, lo cual es, por lo demás, consustancial al respeto del debido proceso. No obstante, también se requería hacer

compatible ese estatuto garantístico con la certeza y la seguridad de que se perseguiría el delito, lo cual debía buscarse a través de la eficacia: *“Los componentes que otorgan un importante grado de eficacia a este proyecto son la entrega de la instrucción penal a un órgano público, autónomo y profesional, denominado ministerio público y las circunstancias de que éste pueda regular racionalmente su carga de trabajo y que la actividad de investigación no está sujeta a pautas rígidas¹”*.

En cuanto a su pertenencia institucional, conviene referirse al nombramiento del Fiscal Nacional. En primer lugar, el proyecto miró el enunciado constitucional de la autonomía como una necesidad, teniendo en cuenta la realidad de los países vecinos y su institucionalidad, pues la tendencia latinoamericana era al establecimiento del Ministerio Público como un ente autónomo, de rango constitucional. Esta idea se tuvo presente en la historia fidedigna del establecimiento de la reforma constitucional y no es sólo atributo del Fiscal Nacional, sino una condición propia de cada uno de los fiscales adjuntos que conforman el Ministerio Público.

Cabe consignar que durante el debate de la Ley Orgánica, se dejó constancia expresa que la tarea del Ministerio Público no es ejecutar la investigación por sí mismo, sino encabezarla. Y, por supuesto, hacerse cargo y asumir las consecuencias de su resultado, bueno o malo.

b) El Código Procesal Penal. Introducido por la Ley 19.696, el nuevo proceso penal se fundamenta en algunos principios que rompen de manera rotunda con los fundamentos del antiguo Código de 1907. Como ya se ha señalado, la investigación queda radicada en el Ministerio Público, órgano autónomo e imparcial, obligado a sostener la acción penal ante los Tribunales de Justicia, bajo la ritualidad de un proceso racional y justo. Es la hora de la oralidad, en vez de la revisión de expedientes escritos tramitados secretamente, sin conocimiento del inculpado; de la inmediatez, en vez de una justicia distante y sustanciada mediante formularios; y del respeto y efectiva vigencia del principio de inocencia, casi natural en una sociedad que aspira a ser presidida por los valores de la libertad de la persona y el rol subsidiario del Estado. Todo lo anterior era encomiable y un imperativo ético impostergable.

Por otra parte, y teniendo en vista la imposibilidad del pleno cumplimiento del ideal punitivo, la ley procesal establece un novedoso sistema de enjuiciamientos abreviados y salidas alternativas que obligan a considerar otros factores de gestión que puedan ser conocidos o medidos. Otro tanto ocurre con el principio de oportunidad o la facultad de los fiscales adjuntos de no iniciar una investigación *in limine* ante la falta de pruebas, tarea en la cual, sin embargo, el nuevo sistema ha mostrado debilidades orgánicas que es necesario medir y corregir.

El rol del Juez de Garantía en el nuevo sistema es crucial. Ejerce el control de la legalidad de las actuaciones del Ministerio Público y las policías, especialmente de las pruebas a rendir en el juicio oral,

¹ Véase Historia de la Ley 19.696. Artículo 3. Exclusividad de la investigación penal. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: www.bcn.cl

y en ocasiones, del juez competente para conocer peticiones de sobreseimiento, salidas alternativas y del juicio mismo, si el imputado renuncia a su derecho al juicio oral y público.

En pocas materias se advierte más la tensión entre la eficacia exigida al sistema de persecución penal y la garantía de los derechos de las personas, como en las medidas sobre privación o restricciones de la libertad personal durante el proceso. El proyecto admitió la prisión preventiva y otras medidas cautelares de menor intensidad, todas las cuales deben ser conocidas y resueltas por el Juez de Garantía, y son apelables ante la Corte respectiva.

Tanto para el Juez de Garantía, como para el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, la ley abandona el sistema de prueba legal y tasada, para incorporar un método más inteligente, a la par de las exigencias que debe reunir una sentencia condenatoria en materia penal. Se propone la adopción del sistema de la libertad probatoria para introducir medios al juicio, haciéndose expresa mención a la posibilidad de que se utilicen como medios de prueba todos aquellos mecanismos modernos por medio de los cuales resulta posible hacer constar hechos de manera confiable. En cuanto a la apreciación de la prueba, se propone la adopción del sistema de libre valoración de la misma, único compatible con el reconocimiento de la autonomía de cada juez para adquirir la convicción sobre los hechos del caso. Se mantiene la exigencia de convicción del tribunal como estándar necesario para la condena.

En materia de recursos contra la sentencia, el proyecto consideró que un juicio ante un tribunal plural integrado por tres miembros disminuía la posibilidad de errores, al punto que establecer un recurso de apelación en contra de sus decisiones era innecesario y engorroso. Por ese motivo, incorporó un recurso de casación que la posterior tramitación del proyecto hizo devenir en nulidad, radicado de preferencia en las Cortes de Apelaciones, y con la posibilidad de citar infracción de normas constitucionales, pero reservado en este caso para la Corte Suprema. Esta decisión del legislador para algunos debilitaba el derecho a los recursos, pero finalmente las aprensiones no prosperaron, y el recurso de apelación, sin desaparecer del texto del Código, quedó reservado sólo para algunas decisiones expresamente determinadas que dicte el Juez de Garantía.

c) La Ley sobre Defensoría Penal Pública. La Ley 19.718, sobre Defensoría Penal Pública, materializó el derecho a defensa jurídica reconocida a todos por el artículo 19 número 3 de la Carta Fundamental. La Defensoría tiene por finalidad proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que sea competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal, y de las respectivas Cortes, en su caso, y que carezcan de abogado.

Se trata de una pieza fundamental del sistema. Sin derecho a defensa, todo el sistema se desmoronaría. Ni una sola de las reformas anunciadas hubiera cumplido su propósito sin un robusto sistema de defensa judicial de imputados. La defensa penal puede ser servida por el organismo estatal de manera directa o por particulares que pueden cumplirla mediante un ingenioso sistema de licitaciones y concursos públicos.

d) Las enmiendas al Código Orgánico de Tribunales. Estas enmiendas fueron introducidas por la Ley 19.665 del año 2000. Se trata de sumar a ese Código los nuevos Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal, rediseñando la estructura misma de esos órganos jurisdiccionales. Este rediseño implica adoptar un modelo que está destinado a su emulación en otras reformas orgánicas procesales que vinieron luego y que vendrán, abandonando así la idea del juez y secretario encargado de la administración de los juzgados. Se crean los cargos de Director Administrativo, Juez Administrador, Administrador y Subadministrador General, Unidad de Sala, Unidad de Servicios, Unidad de Causas y Expedientes, Unidad de Atención de Público y Unidad de Testigos y Peritos. El propósito de este aspecto de la reforma fue racionalizar el uso de los recursos disponibles y profesionalizar la gestión administrativa de los tribunales.

e) La Ley Adecuatoria. La puesta en marcha de un sistema tan innovador y sin demasiados precedentes en el resto del mundo iba a traer un sinnúmero de problemas prácticos que irían surgiendo e imprevisibles para cualquier diseño previo de sistemas. Para hacer frente a este riesgo, en mayo de 2002, se publicó la Ley 19.806, sobre Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno al Proyecto de Código Procesal Penal y a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Lo interesante de esta iniciativa es que, más allá de las enmiendas a las leyes procesales orgánicas y funcionales que era posible esperar, fue una oportunidad propicia para modificar cuerpos legales sustantivos, tanto del Código Penal como de leyes especiales, que por deficiencias del sistema antiguo habían tenido poca aplicación de la ley punitiva en concreto. Específicamente, se refiere al Código de Procedimiento Civil, Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, DFL 292 sobre Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DL N° 211 para la defensa de la libre competencia, Ley 18.175 sobre Quiebras, entre otros.

Valoración crítica y conclusiones

A juicio de algunos, el nuevo sistema procesal penal contiene demasiados derechos y garantías en favor del imputado. Sin embargo, ello parece un rasgo distintivo y favorable del nuevo modelo de enjuiciamiento, donde el Estado encuentra un freno legítimo y efectivo a su actuación, tanto en el deber del órgano persecutor de someterse a la ley y actuar con objetividad, como a la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades de las personas. Las necesidades de la seguridad pública y ciudadana, si bien muy atendibles, no son de tal magnitud como para hacer que este marco general y los preceptos legales concretos que lo consagran sean cuestionados o debilitados.

En relación con la agilidad de la persecución penal ha habido encontradas interpretaciones que han originado agudos conflictos sobre las atribuciones policiales para los efectos de detener en delitos flagrantes, así como para operar con rapidez en la persecución de un imputado que huye de las fuerzas policiales. También hay expectativas puestas en el sistema sobre más seguridad para las personas que no se han cumplido. La verdad es que la crítica parece injusta. Si el propósito a cumplir es ese, las reformas no deben centrarse en el Código, sino en el mejor funcionamiento de otras piezas del

sistema. En este sentido, el legislador parece haber comprendido que las mejoras deben orientarse hacia la gestión y coordinación, y hacia la formulación de políticas públicas coherentes y ordenadas en materia de prevención del delito.

El balance de este nuevo sistema después de diez años de aplicación parece positivo. La irrupción de nuevas instituciones en materia procesal penal y de un nuevo código de procedimiento, era una cuestión impostergable. La irrupción del Ministerio Público como un organismo autónomo a cargo de sostener en nombre de la sociedad la acción penal pública, constituía a fines del Siglo XX un verdadero imperativo ético. La radicación de la tarea de investigar en la Fiscalía, y del necesario control jurisdiccional de sus actuaciones por la labor de un Juez de Garantía –con miras a que el juicio se llevara a cabo ante un Tribunal Oral en lo Penal– constituye una adecuada y razonable recepción orgánica de los fundamentos de una investigación y proceso racionales y justos.

Los tiempos de juzgamiento se han acortado. Hoy la prisión preventiva no es, como en el sistema anterior, la regla general en materia de privación de libertad personal. Actualmente, el principal motivo de pérdida procesal de la misma, es la sentencia condenatoria. El nuevo sistema ha mostrado más eficiencia que el anterior en este punto.

La reforma ha traído como consecuencia la aplicación directa de principios y estándares constitucionales y ha provocado que la litigación penal acerque la Constitución al juicio en favor de la persona, fenómeno que es destacable. Conviene resaltar que el sistema no es tan garantista como para abolir de hecho la posibilidad de las personas de acudir a la garantía prevista en el artículo 21 de la Carta Fundamental, la que no sólo ha sobrevivido a su intento de reemplazo por un mecanismo de inferior jerarquía, sino que en el nuevo proceso penal ha cobrado vigencia y real aplicación, cambiando tendencias jurisprudenciales que la hacían más restrictiva.

No obstante, es necesario controlar de mejor modo la gestión del Ministerio Público y de las policías a cargo de la investigación criminal. Diez años después de la puesta en marcha del sistema, conviene revisar si es conveniente que el control hacia los fiscales sea únicamente de carácter jurisdiccional o también se oriente hacia el ámbito político. A la noción de control judicial de garantías, muy presente durante la discusión de todos los proyectos de ley que incidieron en la Reforma, es necesario añadir la necesidad de incorporar mecanismos eficaces de control de la gestión respecto de las causas sin imputado conocido, donde los resultados exhibidos por el ente perseguidor son más bien paupérrimos. Una posibilidad de mejora está puesta en que los mecanismos de coordinación previstos en la Ley 20.502 y en la Ley 20.534, aprobadas en el curso de este año, den los resultados que se esperan. Nada de eso será posible si las demás instituciones del sistema no cumplen su misión de servir de efectivos frenos, contrapesos y controles de los demás detentadores del poder. Como tampoco será posible si todos los directivos, funcionarios y demás personas que prestan labores en la Administración Pública y el Ministerio Público no se ciñen a los mandatos y reglas de comportamiento contemplados en la Ley de Bases, los que obligan a la eficiencia, eficacia, legalidad y oportunidad.

Si las reformas a la Constitución y a las leyes establecieron autonomía para el Ministerio Público, lo hicieron para resguardar su independencia respecto de los demás poderes del Estado. Más que constituir un valor en sí mismo, la autonomía es un medio para que este órgano cumpla sus objetivos. En este aspecto es posible exigir diligencia y mejores resultados que los observados hasta ahora, y sobre todo la decisión de transparentar sus acciones y sistemas de incentivos, así como incentivar una cultura de rendición de cuentas.