



URVIO, Revista Latinoamericana de
Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales
Ecuador

Duce J., Mauricio

La Reforma Procesal Penal en Chile: Logros y Desafíos Período 2000 – 2007
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 3, enero, 2008, pp. 67-
84

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656563005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Reforma Procesal Penal en Chile: Logros y Desafíos Período 2000 – 2007

Reform in The Crime Procedural System in Chile: Accomplishments and Challenges Between 2000-2007

■ Mauricio Duce J.¹

Fecha de recepción: enero de 2008

Fecha de aprobación y versión final: marzo de 2008.

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto describir, en forma sumaria, el desarrollo que ha tenido el proceso de reforma procesal penal en Chile, intentando con ello reflejar alguno de los principales resultados obtenidos hasta el momento, sus desafíos pendientes para el futuro y explorar algunos de los factores que explican dichos resultados. En consecuencia, el foco central de este trabajo está la descripción de lo que ha ocurrido en los más de siete años de vigencia del nuevo sistema procesal penal en Chile, por sobre la descripción de los aspectos orgánicos o procesales del nuevo sistema o la historia de su desarrollo. Para cumplir con este objetivo, el trabajo se divide en tres capítulos y las conclusiones. En el primero de ellos se presenta en forma muy breve información de contexto acerca del desarrollo de la reforma chilena. En el segundo, se explican las principales variables que guiaron al proceso de implementación de este cambio. En el capítulo tercero se contiene un resumen de los principales logros y desafíos de la reforma dividiendo el análisis en tres momentos desde la puesta en marcha del nuevo sistema. Finalmente, en las conclusiones se identifican algunos de los factores clave que han permitido la obtención de los resultados en la reforma chilena.

Palabras Claves: *Reforma procesal penal, Chile, capacitación, gestión.*

Abstract

This article's objective is to summarize and describe the development of the reform process of procedural crime in Chile, as it tries to reflect some of the main results obtained up until now and its future challenges; and, as it explores some of the factors that explain current results.

1 Profesor e Investigador; Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago-Chile.

Consequently, in the focal point of this article is the description of what has occurred in the organic and procedural aspects of the new system or in the history of its development. In order to accomplish this objective, the article is divided in three chapters in addition to the conclusion. The first chapter briefly presents background information about the development of Chilean reform. The second chapter explains the main variables that guided the process of implementation of such reform. The third chapter contains a summary of major goals and challenges of the reform process, presenting three stages of analysis and starting with the kick-off of the new system. Finally, the conclusions identify some key reasons that have enabled an ongoing Chilean reform.

Key words: *Crime procedural reform, Chile, training, management*

Contexto general

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 este cambio tiene para el sistema legal chileno y para su arquitectura institucional en general.² 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 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 años ochenta. Es así como, sólo durante el segundo gobierno de la transición democrática se comienza a debatir públicamente la reforma.

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 (1994-2000). Con todo, 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.³

2 Utilizó este término, entre otros, Soledad Alvear (entonces ministra de Justicia), “Trascendencia de una Reforma”, La Época, 7.4.98, pág. 8.

3 No es posible detenerme en este trabajo en

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 ejemplo que sintetiza esta diversidad.⁴ 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.

Información acerca del Proceso de implementación

La reforma procesal penal chilena supuso un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas muy sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran. En materia de reforma legislativa, el proceso de cambio concluyó en mayo de 2002 con la aprobación de la última reforma

el análisis de estos factores, influencias y actores. Una visión de esto puede verse en Duce (2004: 195- 248).

4 Véase: Mensaje No. 110-331 de S.E. 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, págs. 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.

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

Original de la Reforma Procesal Penal

Tabla No. 1
Estado de las Reformas Legislativas que Integraron el Paquete

legal que integraba el paquete de proyectos originalmente presentado por el ejecutivo al Congreso Nacional. De esta forma finalizó un proceso que tardó cerca de siete años en su conjunto y que se inició con la presentación del proyecto de nuevo Código Procesal Penal en junio del año 1995.

Investigación

La tabla No.1 contiene un resumen de los distintos proyectos que integraron el paquete original de reformas, la fecha de su presentación a trámite legislativo y la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Dicho cuadro da cuenta de lo largo y complejo del proceso legislativo, el que implicó la discusión de varios proyectos en forma paralela tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado. Además, la tabla permite ver que algunos proyectos de ley (particularmente el que crea la Defensoría Penal Pública y el que establece normas adecuatorias) fueron aprobados incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma en su primera etapa de implementación. Esta situación generó la necesidad de operar con un régimen de emergencia en materia de Defensa Penal Pública y una serie de problemas interpretativos respecto a la aplicabilidad del nuevo proceso penal y sus principios a un conjunto de áreas en donde existía legislación especial aplicable al tratamiento de delitos (por ejemplo en materia tributaria o de aduanas).

Respecto a la implementación y puesta en marcha del sistema, el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público estableció un sistema gradual de entrada en vigencia de la reforma por regiones en cuatro etapas. La gradualidad del sistema se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que importa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Este sistema de implementación supuso incluso la aprobación de una norma transitoria constitucional, la Trigésimosexta, que autorizó la aplicación gradual de la reforma y que, además, entregó a la Ley Orgánica del Ministerio Público la determinación del calendario de la implementación.⁵

5 La gradualidad de la reforma generó alguna polémica respecto a la vigencia del principio de igualdad en las regiones donde ésta no se aplicaba debido a que los procesados del antiguo sistema se encontraban en una situación de menoscabo de

De acuerdo al cronograma original la primera etapa de la reforma comenzó a funcionar en la IV y IX regiones del país a partir del 16 de diciembre del año 2000. Luego se extendió en una segunda etapa a las regiones II, III y VII el día 16 de octubre del año 2001. La tercera etapa prevista en el cronograma original correspondía a la Región Metropolitana que iniciaría su funcionamiento el 16 de octubre del 2002 y finalmente en el resto del país el 16 de octubre del 2003. Con todo, una ley posterior (la No. 19.762 publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2001) alteró dicho cronograma aplazando la vigencia del nuevo sistema en la Región Metropolitana para diciembre del 2004 y adelantando, en su reemplazo, las regiones I, XI y XII para diciembre del 2002.

Finalmente, dicho calendario fue nuevamente alterado en diciembre de 2004 por medio de la Ley No. 19.919 que retrasó la entrada en vigencia del nuevo proceso en la Región Metropolitana para el día 16 de junio de 2005. Ambas alteraciones del programa se justificaron centralmente como una forma de contar con mayor tiempo para la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana la cual supuso desafíos más complejos tanto en infraestructura como en la carga de

sus derechos y garantías constitucionales. Ello llevó a sostener que este sistema no era constitucional y que, en consecuencia, podía exigirse la aplicación de normas de garantía a regiones en donde no regía el nuevo sistema. En este sentido, aún cuando indirectamente, se pronunció un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de 9 de julio de 2001 en el que al decretar el sobreseimiento temporal del caso en contra de Augusto Pinochet hizo aplicable el artículo 10 del Código Procesal Penal. Con posterioridad, la Corte Suprema, en un fallo en el mismo caso de fecha 1 de julio de 2002, cambió dicho sobreseimiento por uno definitivo, señalando expresamente que las disposiciones del Código Procesal Penal no estaban en vigor fuera de las regiones en donde la reforma ya estaba funcionando (véase especialmente considerandos 7° y 8°). Esta decisión clausuró el debate sobre la materia.

N° de Etapa	Regiones	Fecha de Entrada en Vigencia
Primera Etapa	IV y IX	16 de diciembre de 2000
Segunda Etapa	II, III y VII	16 de octubre de 2001
Tercera Etapa	I, XI y XII	16 de diciembre de 2002
Cuarta Etapa	V, VI, VIII y X	16 de diciembre de 2003
Quinta Etapa	Región Metropolitana	16 de junio de 2005

Tabla No. 2
Etapas de Implementación de la Reforma
Procesal Penal

trabajo del sistema. Con todo, no estuvieron exentes de polémicas y debates. La tabla No. 2 da cuenta de las etapas en las que finalmente se realizó el proceso de implementación de la reforma.

Logros y desafíos de la Reforma: años 2000-2007

Estimo que para tener una visión completa del proceso es necesario presentar algunos resultados acerca del funcionamiento del sistema que permitan evaluar qué es lo que ha ocurrido con la reforma en Chile. Para efectos de ordenar mejor esta presentación, me parece que el período 2000-2007 puede ser dividido en tres etapas distintas: años 2000-2001; años 2002-2004; y, finalmente, años 2005-2007. En cada una de estas etapas describiré muy someramente los principales logros obtenidos por la reforma, las cuestiones que se presentaron como más problemáticas y los desafíos pendientes a futuro. No pretendo realizar una presentación exhaustiva de todos los temas

que abarca este proceso complejo, sino más bien algunas de las cuestiones más estructurales que han marcado estos primeros cinco años de vida de la reforma.⁶

Antes de entrar en este análisis me parece correcto afirmar en términos generales que el proceso de reforma chileno ha sido bastante exitoso. Sin perjuicio que, como se verá, en estas diversas etapas el sistema haya enfrentado algunos problemas importantes, se trata de una de las experiencias de reforma emprendidas en América Latina que ha logrado mayores y mejores resultados en una menor cantidad de tiempo. Estos resultados permiten concluir que, en su estado actual de desarrollo, la reforma procesal penal chilena se muestra como una política pública bastante exitosa en el cambio de prácticas de los operadores del sistema, cambio que se ha traducido en un impacto directo en los resultados de funcionamiento del mismo.

No puedo profundizar en estas conclusiones ya que ello supondría presentar y debatir en forma detallada la gran cantidad de antecedentes empíricos, cuantitativos y cualitativos disponibles, cuestión que excede el objetivo de este trabajo. De todas maneras, me interesa destacar que ellos contrastan con una imagen relativamente extendida en América Latina según la cual, no obstante reconocerse la diversidad de experiencias y resultados en la materia, es posible concluir que una cantidad significativa de los procesos de reforma procesal penal emprendidos en la región en los últimos 15 años no han generado los resul-

6 Para quienes quieran tener una visión más completa de los resultados en las distintas etapas se recomiendan la lectura de diversos estudios de evaluación realizados, además de la revisión de los Anuarios Estadísticos Interinstitucionales Años 2003, 2004 y 2005 y las memorias anuales del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. Dentro de los estudios de evaluación ver especialmente: Andrés Baytelman (2002); Andrés Baytelman y Mauricio Duce (2003); Andrés Ritter y Dettlec Achhammer (2003); Ministerio Público y Vera Institute of Justice (2004).

tados esperados y, en algunos casos específicos, han sido procesos con niveles de fracaso muy relevantes. Así, estudios comparativos realizados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) respecto de los resultados de la reforma procesal penal en diez países de la región (además de Chile: Costa Rica, Argentina (Provincia de Córdoba y Buenos Aires), Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Honduras) da cuenta que todavía existen serios problemas para producir los resultados básicos que se intentaban generar con el cambio procesal.⁷

El segundo de dichos informes 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” (Riego; Vargas, 2005:147). El estudio destaca que los ministerios públicos de los procesos reformados no han sido capaces de romper con el método tradicional de instrucción de los casos, teniendo una muy limitada capacidad para manejar su carga de trabajo y generándose así diversos problemas de funcionamiento de los nuevos sistemas procesales (Riego; Vargas, 2005: 149-152). El mismo estudio 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 (Riego; Vargas, 2005: 156). En fin, dichos estudios detectan dificultades estructurales en la organización y realización de juicios orales y problemas de demoras generalizados en la duración de los procesos, entre los aspectos más llamativos y relevantes de mencionar.

En este contexto, la reforma procesal penal chilena se ha consolidado en América Latina como una de las experiencias más exitosas y positivas de cambio a los sistemas de justicia

criminal en la región. Como ya mencionaba, ello no sólo obedece a que el proceso de implementación ha cumplido satisfactoriamente con el programa previamente establecido, sino porque los resultados concretos que se han obtenido en diversas áreas de funcionamiento del sistema se muestran como muy superiores a los de otros países de la región. Veamos ahora algunos de estos resultados.

a) Etapa 2000-2001: Rompiendo los mitos

Tal vez el principal desafío de este período estuvo marcado por lograr una correcta instalación del sistema. Recordemos que en estos plazos se puso en marcha la reforma tanto en las regiones de la primera como de la segunda etapa de implementación. Es así como durante el largo proceso de discusión pública y debate parlamentario previo a su puesta en marcha, siempre existió de parte de algunos sectores un cierto escepticismo respecto a las posibilidades reales de instalar un sistema acusatorio oral que funcionara como tal en Chile, es decir, en donde los nuevos actores asumieran con claridad sus roles básicos, el sistema fuera capaz de manejar sus flujos y operar con la metodología impuesta por el sistema (las audiencias orales) y que –además– se contara con una infraestructura adecuada para ello, entre otras cosas.

Si bien a primera vista el objetivo de “instalar” el sistema en este nivel aparece como algo básico o que mínimamente debiera asegurar un proceso de cambio de esta naturaleza, la experiencia regional daba cuenta que incluso lograr esto podía ser un desafío insuperable. Como reseñé brevemente, una buena parte de los procesos de cambio en la región no habían sido capaces de generar las bases mínimas para el funcionamiento del nuevo proceso penal. Por lo mismo, no se trataba de un objetivo menor o que se logrará simplemente por la voluntad de implementar el cambio.⁸

⁷ Véase, Cristián Riego (autor de informes comparativos) y Juan Enrique Vargas (editor) (2005).

⁸ La experiencia de reformas posteriores en

Desde el punto de vista del proceso de puesta en marcha o “instalación” de la reforma los principales logros abarcaban aspectos como la construcción o habilitación de los edificios requeridos por el nuevo sistema; la contratación y capacitación⁹ del personal de las distintas instituciones con anticipación suficiente; el diseño y puesta en funcionamiento los sistemas informáticos; la obtención del presupuesto proyectado y su ejecución dentro de los márgenes previstos; etc. Es decir, se dieron los pasos necesarios para montar al sistema y de hecho éste entró en vigencia y funcionaba con normalidad en todas las regiones en donde estaba previsto que ello ocurriera y, además, en los plazos previstos en que ello debía ocurrir. Además, respecto del funcionamiento del sistema, se podía constatar que los distintos actores del sistema (jueces, fiscales y defensores) habían asumido razonablemente el nuevo rol, habiéndose producido especialmente un avance importante en términos de cambio de prácticas. En la misma dirección, desde temprano se había consolidado la audiencia oral como metodología de decisión en las etapas previas al juicio.

Desde el punto de vista del impacto público, se podía constatar que las encuestas

Chile ha dejado en claro que no se trata de un objetivo simple de lograr. Así, es de público conocimiento que la instalación del nuevo sistema de tribunales de familia en octubre de 2005 ha enfrentado problemas estructurales desde su inicio, siendo varios de ellos consecuencia directa de una falta de planificación en la línea que estamos discutiendo. Un análisis crítico de esta reforma y sus resultados en los primeros meses de funcionamiento puede verse en Lidia Casas, Mauricio Duce, Felipe Marín, Cristián Riego y Macarena Vargas (2006), publicado en www.udp.cl. También puede verse, José Pedro Silva, et. al., 2007.

⁹ En materia de capacitación, junto con haberse desarrollado programas en cada una de las instituciones se diseñó y ejecutó un innovador programa de capacitación interinstitucional. Más detalles sobre este punto en esta primera etapa pueden verse en Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego (2001: 76 – 93).

de opinión disponibles daban cuenta que existía una percepción muy positiva de la reforma, aún cuando los porcentajes de conocimiento de la misma a nivel nacional eran bajos (cerca de un 50% de la población señala conocer algo de la reforma).¹⁰

También era posible notar avances en materia de vigencia de derechos individuales de los imputados y víctimas. Así, por ejemplo, muy rápidamente el sistema fue capaz de generar las audiencias de control de detención dentro de las 24 horas de producida esta y asegurar la presencia de un abogado defensor gratuito para cada imputado que lo requería. De otra parte, el Ministerio Público comenzó a desarrollar políticas de información y protección a víctimas por medio de sus unidades regionales.

En la contracara, comenzaron a surgir los primeros obstáculos y dificultades. Los dos más relevantes en nuestra opinión se refirieron a algunos problemas serios en la gestión de las distintas instituciones y el segundo, respecto a la capacidad del sistema para manejar sus flujos o su poca capacidad de absorber causas.

Respecto de los problemas de gestión, lo más significativo era una tendencia de las instituciones a organizar su trabajo de acuerdo a las lógicas más tradicionales. Esto se traducía, por ejemplo, en que los tribunales operaban con un principio de radicación de causas en cada juez que conocía de la primera audiencia o en el uso de un sistema de fijación de audiencias muy rígido, todo lo cual generaba tiempos muertos muy significativos para fiscales y defensores. Algo similar ocurría en la fiscalía, en donde se podía percibir que la asignación de casos operaba también en la lógica de radicación o cartera y no flujos. Tampoco se apreciaban sistemas de especialización funcional. A todo ello debe agregarse que, tratándose de los tribunales, se habían generado conflictos y tensiones importantes entre jueces

¹⁰ Con detalle sobre este punto puede revisarse Mauricio Duce (2002: 177 - 200. Ver especialmente, 183- 187).

y la nueva figura de los administradores que se traducían en una resistencia de los jueces a permitir que estos nuevos funcionarios asumieran la conducción administrativa de los tribunales y, particularmente, la administración de los recursos humanos del mismo, incluido los jueces.

Como consecuencia de estos y otros problemas adicionales, el sistema mostraba poca capacidad de absorber causas. Es así como a 12 meses de puesta en marcha de la reforma sólo un 66% de los casos estaban terminados y a 15 meses esta cifra se elevaba sólo a un 68,7% del total de ingresos, allí donde la expectativa era que a 18 meses el sistema pudiera tener una tasa de 89% de términos. Esto también se reflejaba en el funcionamiento de los tribunales. Así, el sistema mostraba signos de no poder manejar más de entre 4 y 8 audiencias diarias por juez de garantía y con tiempos promedios cercanos a la media hora. En tanto que el porcentaje de casos llegados a juicio oral era ínfimo.

Si bien se trataba de problemas que no impedían al sistema funcionar, incluso mejor que el sistema antiguo, ellos ponían una sombra de duda acerca de lo que podía pasar en la medida que la reforma se extendiera a regiones más complejas y con mayor flujo de casos. Eso mismo hacía que este tipo de problemas requiriera soluciones rápidas frente a la inminencia de la puesta en marcha en zonas más grandes del país.

b) Etapa 2002-2004: Mejoramiento y consolidación de resultados, surgimiento de nuevos problemas

La etapa 2002-2004 marcó un avance muy significativo en el trabajo de la reforma. Es así como el nuevo sistema se instaló en todo el país con excepción de la Región Metropolitana y demostró una gran capacidad de aprendizaje en las nuevas regiones respecto de las experiencias iniciales, lo que facilitó superar varios de los aspectos más problemáticos ya descritos.

En este contexto, uno de los principales logros en relación al funcionamiento del nuevo sistema son los avances en materia de productividad y un aumento en la protección de derechos individuales de los imputados y tratamientos de las víctimas. Desde el punto de vista de la productividad del sistema, varios indicadores dan cuenta que éste desarrolló capacidad para dar mayor cantidad de respuestas a los casos que conocía. Así, por ejemplo, a dos años de puesta en marcha -es decir a diciembre del año 2002- el sistema había sido capaz de concluir el 87,3% del total de casos ingresados. A diciembre de 2003 esta cifra se elevaba a un 95,6% del total de ingresos. Como se puede apreciar, en diciembre de 2002 el sistema se acercaba al óptimo de 89% y el 2003 lo superaba largamente. A diciembre de 2004 la cifra bajaba un poco como consecuencia de la puesta en marcha de regiones más complejas como la V y la VIII a fines del 2003, pero en todo caso llegaba a un 90,5% superando la cifra establecida como óptima. A esta capacidad de respuesta debe agregarse un cambio importante en la capacidad del sistema de realizar audiencias, tanto gracias a mejoras muy importantes en la gestión de los tribunales como aprendizaje de todos los intervinientes en su manejo. Esto hace que los promedios de audiencia por juez se eleven significativamente, disminuyéndose también los promedios de duración de las audiencias en tribunales de garantía a tiempos cercanos a los 15 o 20 minutos.

Junto con resolver más casos, el sistema comienza a hacerlo en mucho menor tiempo que el sistema antiguo. Así, por ejemplo, las cifras disponibles indicaban que como promedio la duración de los casos había disminuido más de un 60%, es decir, a un tercio de lo que duraban en el sistema antiguo en la IV y IX regiones a dos años de la puesta en marcha.¹¹

¹¹ Véase, Andrés Baytelman y Mauricio Duce (2003: 256- 265).

En materia de garantías individuales, también se produce la consolidación creciente de la oralidad del sistema como metodología de trabajo judicial y, particularmente, del juicio oral como una garantía central de los imputados objeto de persecución penal. Por ejemplo, al 31 de diciembre de 2003 el sistema había realizado 1.270 juicios orales y sólo el año 2004 se realizaron 2.177. En este sentido, el juicio oral comienza crecientemente a consolidarse como una salida de importancia en el sistema.

A su vez, diversos antecedentes empíricos muestran que el sistema fue capaz de racionalizar de manera muy importante el uso de la prisión preventiva,¹² generando así un escenario más favorable para la vigencia de la presunción de inocencia. En materia del derecho de defensa, el sistema asegura, al igual que en la etapa anterior, un acceso temprano a la información de cargo por parte de los imputados y defensores, a la vez que ha garantizado 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). Finalmente, los antecedentes disponibles sugieren que la reforma en este período produce un impacto significativo en la reducción de apremios físicos realizados por agentes policiales en contra de los detenidos, generando así un nivel mayor de protección del derecho a la integridad física de los imputados en relación con el sistema antiguo.¹³

12 Los datos disponibles de Gendarmería de Chile, organismo encargado de prisiones, dan cuenta en el período de disminuciones promedio de un 20% de los imputados en prisión preventiva respecto a los procesados por el sistema antiguo en 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 30% de los casos en los que se ha iniciado formalmente una investigación en contra de un imputado determinado.

13 Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce

Tratándose de los derechos de las víctimas, se constata en el período que el nuevo sistema desarrolla diversas políticas y establece mecanismos destinados a satisfacer el derecho de las mismas a ser tratada con dignidad y respeto que habrían aumentado los niveles de protección de los mismos respecto al sistema inquisitivo. De otra parte, se destaca que la reforma desarrolla un sistema destinado a ofrecer medidas de protección y asistencia médica, social y psicológica a favor de las víctimas de los delitos.¹⁴

En una medida significativa estos logros se producen debido a procesos de innovación que el sistema comienza a experimentar en materia de gestión, pero con especial énfasis en lo que ocurre en el Ministerio Público. Así, se constata una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les permite enfrentar de manera adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destacan la sofisticación creciente en la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se están experimentando para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen. Conceptos como radicación y cartera como formatos preferentes de distribución de casos se reemplazan por sistemas de flujos, unidades de litigación especializadas, etc. Así, una de las innovaciones mayores en el Ministerio Público es que todas sus unidades introducen sistemas de evaluación temprana de casos y tramitación de salidas tempranas, aumentando la productividad de la institución.

(2003: 151- 156); Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2003: 41-51) (Hechos de 2002); Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2004: 159-166) (Hechos de 2003); y, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2005: 189-199) (Hechos de 2004).

14 Véase Andrés Baytelman y Mauricio Duce (2003: 156 a 186).

Estos logros se obtienen en un escenario en el que es posible constatar varios problemas o defectos en el funcionamiento del nuevo sistema. Entre los más relevantes se encuentran problemas en la modernización de la gestión de las distintas instituciones y, particularmente, de los tribunales en donde la introducción de la nueva figura de administrador de tribunales sigue chocando con la cultura judicial tradicional que es reacia a entregar el rol de administración de los tribunales que solían tener en el sistema inquisitivo; problemas de calidad del trabajo de los defensores públicos, especialmente en el desarrollo de capacidad para controvertir de manera sustancial los casos de la fiscalía y tener un rol proactivo durante las etapas preliminares del proceso; la sub-utilización de algunos términos del sistema respecto a las expectativas originales, tales como los acuerdos reparatorios y el juicio oral; y, defectos de razonamiento judicial en la decisión de los casos en donde todavía es posible percibir la lógica de la tasación por sobre la libre valoración o un cierto automatismo en las decisiones en materia de garantías individuales en las etapas anteriores al juicio. Algunos estudios demuestran también algunos problemas serios del sistema en la persecución penal y tratamiento de las víctimas de delitos sexuales.¹⁵

En una medida importante estos problemas se pueden resumir en el desafío del sistema de imponer mayor calidad a su trabajo. El sistema logra manejar sus flujos, pero ahora requiere que ese manejo lo haga entregando un mayor valor agregado a su trabajo. Esto se traduce en cuestiones como, por ejemplo, la necesidad de aumentar la calidad de respuestas del sistema (por ejemplo disminuyendo los términos facultativos o aumentando las sentencias en ciertas categorías de casos), mejorar la calidad de la defensa, superar problemas de gestión de tribunales, resolver mayor porcentaje de delitos graves, etc. Como se puede observar, se trata de un desafío más sofisticado que sim-

plemente el sistema funcione. En este sentido, se empieza avanzar la idea que es posible exigir más al sistema.

Junto con estos problemas, en este período resulta posible afirmar que ninguno de los logros descritos se había consolidado de manera que se hubiera asegurado el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas que habían permitido los resultados descritos todavía convivían con prácticas disfuncionales a los mismos. De otra parte, las condiciones de carga de trabajo y complejidad que había enfrentado la reforma en Chile en ese período habían sido bastante favorables debido a que la implementación gradual del sistema permitió que éste haya funcionado en las regiones con menor densidad poblacional. En este contexto, uno de los principales desafíos del proceso en esa época era extender los resultados obtenidos a la Región Metropolitana que concentra a cerca del 40% de la población del país. La llegada de la reforma a esta región era considerada como la prueba de fuego del sistema, toda vez que el flujo y complejidad de casos que se esperaba debía atender representaba una dificultad muy alta para el sistema. Por eso, no obstante los resultados positivos, algunos sectores insistían en que ellos no se podrían replicar en la Región Metropolitana.

Finalmente, en este período surge una nueva área problemática representada por una creciente demanda e insatisfacción en materia de seguridad ciudadana. Así, es posible detectar que en este período surgen fuertes debates sobre el tema criticando a la reforma como un factor de aumento de inseguridad. Así, por ejemplo, se construye un discurso de una parte de la clase política muy crítico respecto al impacto que la reforma estaba produciendo en materia de seguridad ciudadana, particularmente en cuanto a que ésta era demasiado “blanda” con la delincuencia (o que establecía demasiadas garantías a favor de los delincuentes y desmedro de las víctimas) y ello tenía el efecto

15 Véase Lidia Casas y Alejandra Mera (2004).

de aumentar la comisión de los delitos.¹⁶ Este tipo de críticas generó cuestionamientos a la legitimidad de la reforma en algunos sectores de la opinión pública. Estos cuestionamientos eran particularmente intensos respecto del tratamiento que el sistema daba a ciertos delitos menores en donde la interpretación de distintas instituciones de la reforma permitía que las sanciones aplicadas a este tipo de delitos fueran bastante menores.¹⁷ El ejemplo más paradigmático en la materia se presentaba con la interpretación que la Corte Suprema había hecho del artículo 395 del CPP en relación a las penas que se podían aplicar en los procedimientos simplificados cuando los imputados habían reconocido su responsabilidad. Allí la Corte sostuvo que el artículo en cuestión no sólo era una regla de procedimiento sino que también de determinación de pena por lo que en casos en que los imputados reconocieran responsabilidad en un procedimiento simplificado sólo se podía aplicar como pena una multa o prisión y no la pena originalmente señalada para el delito en la legislación penal sustantiva.¹⁸ La polémica que generó tal pro-

16 Un ejemplo de esto es el debate en segundo trámite constitucional sostenido en la Cámara de Diputados durante el año 2003 acerca de la postergación de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana en donde varios diputados manifestaron una posición muy crítica a la misma respecto a sus impactos en materia de seguridad ciudadana (documento en archivo electrónico en poder del autor).

17 Esta preocupación incluso fue parte central del diagnóstico realizado por la Comisión de Expertos que se formó a partir del debate de la postergación de la reforma en la Región Metropolitana y, por lo mismo, parte importante de las propuestas de la misma se orientaron a solucionar problemas en este tema. Véase Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la puesta en marcha y funcionamiento del nuevo Sistema de enjuiciamiento criminal, Diciembre de 2003. Copia del documento puede encontrarse en www.pazciudadana.cl

18 Véase Sentencia de la Corte Suprema de 27 de marzo de 2002. En un fallo posterior, la Cor-

blema llevó a la modificación de dicho artículo en noviembre del año 2005. En términos más generales, los cuestionamientos a la reforma por su ineficacia en materia de seguridad ciudadana llevaron a la elaboración de varios proyectos de reforma legislativa, alguno de cuyos contenidos finalmente se reflejaron en la ley 20.074 publicada en noviembre de 2005.

En este contexto, el comportamiento inicial de las autoridades a cargo de las distintas instituciones del nuevo sistema estuvo marcado por una tendencia a desechar estas nuevas demandas argumentando la complejidad del problema de la delincuencia y sus causas, su falta de certeza empírica o simplemente debido a que su solución no correspondía en estricto rigor al mandato de las nuevas instituciones. Por lo mismo, en este período no hubo avances significativos en esta materia desde el punto de vista de la respuesta de las instituciones.

c) Etapa 2005-2007: Se concluye el proceso de instalación y se consolidan las demandas de segunda generación

Esta última etapa de implementación, estuvo marcada por la conclusión del proceso de instalación de la reforma debido a su puesta en marcha en la Región Metropolitana en junio de 2005. Como ya ha sido mencionado este era considerado el desafío final de la reforma y la fecha de su entrada en vigencia había sido postergada en dos ocasiones respecto del calendario original de implementación.

En este período la reforma mostró el importante nivel de aprendizaje de las distintas instituciones adquirido durante el proceso de implementación. En efecto, no obstante verse sometido el sistema a un nivel de flujo de casos

te Suprema amplió el mismo criterio a los delitos de acción privada tramitados en conformidad a las reglas del procedimiento simplificado aumentando el problema descrito. Véase Sentencia de la Corte Suprema de 30 de abril de 2003 causa rol No. 4.611-02.

muy superior a los tenidos con anterioridad, la capacidad de respuesta del mismo se mantuvo casi intacta. Al finalizar el año 2005, el sistema había sido capaz de concluir un 87,1% de los casos ingresados (este año 710.856). No obstante esta cifra representaba una baja respecto de lo logrado en la etapa anterior, era necesario considerar que la Región Metropolitana había estado en operación menos de seis meses y por ello sólo había sido capaz de terminar un 63,3% del total de casos ingresados lo que producía una distorsión.¹⁹ De hecho, el resto de las etapas de implementación superaban el 93% de términos e incluso en un caso el 101,9% (II, III y VIII regiones). A su vez, durante el 2006 y con un ingreso cercano a los 400.000 casos, tres de las cuatro fiscalías regionales metropolitanas superaban con creces el 90% de términos y la cuarta superaba el 86%, lo que en promedio arroja una cifra superior al 89% previsto en los estudios preparatorios como óptimo a menos de 18 meses de la puesta en marcha de la reforma en esta región.²⁰ Resultados similares se reproducen en el resto del país en donde las tendencias ya venían consolidadas del período anterior. Así, en un contexto en que el total de 944.547 casos ingresados durante el año 2006, la fiscalía fue capaz de concluir 941.735 casos durante el mismo período, es decir una proporción de 99,7% en relación a los ingresos. De ellas siete regiones superaron el 100% de casos terminados en relación al total de ingresos del año. Como se puede observar un estándar muy por sobre las expectativas originales.²¹ Dicha tendencia

19 La cifra de 63,3% a menos de seis meses de funcionamiento obtenido por la Región Metropolitana incluso era muy superior a las obtenidas por otras regiones menos complejas. Por ejemplo, debe recordarse que en las primeras regiones a 12 meses, es decir, el doble de tiempo se lograba una cifra de términos de 66% de los ingresos.

20 Con más detalle sobre las cifras de la Región Metropolitana durante el 2006 véase Fiscalías Regionales Metropolitanas, Cuenta Pública 2006, Santiago, Enero de 2007, 84 páginas.

21 Véase Ministerio Público, Boletín Estadístico

luego ha sido mantenida en el año 2007. Así las cifras disponibles del primer semestre dan cuenta que de un total de 499.535 casos ingresados a nivel nacional habían sido concluidos un 100,1%, es decir, el sistema estaba e condiciones de reducir la carga pendiente que se había acumulado en sus primeros años de funcionamiento.

En este contexto, un marcado aspecto del período es la preocupación de todas las instituciones por avanzar los aspectos de calidad pendientes en el sistema. Esto se refleja, por ejemplo, en que buena parte de las instituciones comienzan a desarrollar programas de capacitación de sus integrantes complementarios de los recibidos al inicio de la reforma como materia de potenciar las herramientas de sus funcionarios y mejorar defectos detectados en la práctica del sistema. A niveles más cuantitativos, existe un esfuerzo importante del Ministerio Público de mejorar el porcentaje de las soluciones de mayor calidad por sobre los diversas salidas de desestimación de casos. En este ítem, las diversas fiscalías del país comienzan a superar el 30% de términos de mayor calidad. Lo mismo ocurre con la consolidación en la disminución en la duración de los procesos.²²

En materia de derechos y garantías de los intervinientes, también se consolidan los avances experimentados en etapas anteriores. Por ejemplo, la tendencia hacia una racionalización del uso de la prisión preventiva se consolida en la Región Metropolitana al punto que al finalizar el 2006 del total de presos existentes en centros penitenciarios de la región sólo un 35% corresponde a presos preventivos y el

Año 2006.

22 Así, por ejemplo, al 30 de junio de 2006 el promedio de duración nacional para la tramitación de los delitos de robo era de 118 días, en los robos no violentos 101 días, en los hurtos 69 días, en las lesiones 82 días, en los homicidios 279 días, en los delitos sexuales 213 días, en los delitos en contra de la ley de drogas 163 días. Véase Ministerio Público, Boletín Estadístico Primer Semestre de 2006, pág. 29.

otro 65% a condenados, allí en donde históricamente la cifra era a la inversa, lo que había sido objeto de múltiples cuestionamientos.²³

Estos resultados se explican por un esfuerzo importante de todas las instituciones del sector de innovar en su gestión al momento de planificar la puesta en marcha del sistema en la Región Metropolitana. Es así como, en materia judicial es posible observar que se superan varios de los problemas detectados en la relación jueces y administradores y en las fiscalías y defensorías se producen avances muy importantes en la forma de organizar y distribuir el trabajo. Me parece que en la Región Metropolitana se pudo poner en práctica el aprendizaje de los cuatro años anteriores, todo lo cual ha tenido impacto en una percepción general positiva de la opinión pública. Así, por ejemplo, en una encuesta realizada por el Ministerio de Justicia y Adimark en abril de 2006 se constata que un 78% de los encuestados en una muestra representativa de la Región Metropolitana señala conocer o haber oído hablar de la reforma. En un 75% de dicho universo se califica a la reforma con nota positiva, existiendo un nivel de aprobación de un 65% y de reprobación de un 12%. Se destaca especialmente la percepción que se trata de un proceso más rápido (66% está de acuerdo con dicha afirmación) y un sistema más transparente (62% de acuerdo). Si bien los resultados representan una baja respecto a estudios anteriores, dan cuenta de una percepción general positiva en un contexto mucho más complejo.²⁴

En este contexto positivo, también se consolidan las demandas de segunda generación, particularmente en materia de la

capacidad de respuesta del sistema frente a los problemas de seguridad ciudadana. La Región Metropolitana genera un escenario en donde se da mucha mayor visibilidad a los problemas de la delincuencia en los distintos medios de comunicación, lo que abre debates intensos sobre el tema y en donde se cuestiona públicamente por varios actores la eficacia del nuevo sistema.²⁵ Nuevamente estas críticas se transforman en diversas iniciativas legislativas que, finalmente dan lugar a un proyecto de ley presentado por el ejecutivo durante el año 2006, denominado “agenda corta”, en el cual se pone especial énfasis en aspectos como el de endurecer el régimen de prisión preventiva regulado en el Código.²⁶

Sin embargo, a diferencia de etapas anteriores, comienza a observarse un cambio de actitud en las autoridades de las distintas instituciones, particularmente del Ministerio Público en términos de asumir tales demandas como un desafío para su institución, aún cuando ello no se traduce en un programa u orientación que cambie de manera significativa en la dirección del trabajo emprendido hasta el momento. Cabe destacar, que a finales de 2007 se produce el primer cambio de Fiscal Nacional, cargo de

25 Uno de los temas que más debate suscita es el uso de la prisión preventiva. Sobre alguno de los temas debatidos durante 2005 sobre la materia véase Mauricio Duce (2005: 30-33). Así, por ejemplo durante el segundo semestre de 2005 el FICED (Oficina de Fiscalización del Delito) dio a conocer públicamente un informe en el que se criticaba el criterio judicial que se traducía en opinión de los autores en uso bajo de la prisión preventiva en los Delitos de Tráfico de Drogas. Véase FICED, Estudio sobre las Investigaciones de Tráfico de Drogas realizada en la Zona Poniente de Santiago desde la Entrada en Vigencia de la reforma procesal penal, 6 páginas. Este documento fue originalmente publicado en www.emol.com una copia electrónica se encuentra en poder de los autores.

26 Este proyecto de ley ya fue aprobado por el Congreso Nacional y su publicación se encuentra pendiente previo pronunciamiento del tribunal Constitucional.

23 Información entregada por la Fiscal Regional Metropolitana de Santiago Norte Sonia Rojas en la Cuenta Pública de 18 de enero de 2006 y publicada en, Tres Mil Nuevos Condenados por la Reforma, El Mercurio, Viernes 19 de enero de 2007, pág. C1.

24 El autor dispone de una copia electrónica con el power point que presenta los resultados de la encuesta.

8 años de duración, lo que hace que durante 2008 sea posible esperar cambios más significativos en las políticas del Ministerio Público en esta materia.

De otra parte, no obstante los avances en materia de calidad del sistema, todavía existen varios aspectos pendientes o en las que el sistema puede mejorar sus resultados, como por ejemplo, en la ejecución de sanciones y medidas alternativas, en el trabajo de organismos auxiliares que comienzan a dar signos de colapso, la coordinación con la policía, entre otras.²⁷ Mención aparte requiere el mejoramiento en la atención y protección de víctimas.²⁸ Durante el segundo semestre de 2007 hubo un intenso debate público acerca del nivel real de protección que tenían las víctimas del nuevo sistema que llevo a los actores de la clase política a firmar un acuerdo (26 de noviembre) conocido como “Acuerdo de Seguridad Pública”, en el cual se proponen diversas medidas para atacar varios problemas, pero siendo uno de los principales la idea de establecer una institucionalidad destinada a proporcionar defensa penal gratuita a favor de las víctimas y mejorar su protección. Dicho acuerdo político no se ha traducido en proyectos concretos hasta el momento y se discuten los reales alcances que pueda tener. Con todo, lo relevante de ello es que da cuenta de una nueva y muy fuerte demanda hacia el sistema, que constituye un desafío muy importante para el futuro.

A lo anterior deben agregarse otro nuevo fenómeno que comienza a surgir en este período. Uno de ellos es la creciente rutina en

el trabajo del sistema. En efecto, en la medida que el sistema se ha masificado en todo el país y sus actores interactúan, habitualmente, utilizando procedimientos similares, se comienza a constatar una pérdida de calidad en el trabajo producto de la respuesta estandarizada frente a situaciones comunes. Todo ello con el riesgo a corto plazo de impactar en la calidad del sistema.

A modo de conclusión

Como se ha podido apreciar en este recuento sumario, el proceso de implementación de la reforma ha sido muy dinámico, lo que hace que los logros, problemas y desafíos sean cambiantes con el tiempo. Como señalé, mi idea ha sido mostrar esa complejidad a través de identificar algunas de las que en mi experiencia han sido las principales variables de este proceso desde un punto de vista institucional. Espero que este apretado resumen pueda servir para que otros países anticipen algunos de los problemas enfrentados en Chile como también puedan conocer algunas de las soluciones que nosotros hemos experimentado para resolver dichos problemas. En este contexto, la pregunta que me parece relevante de explorar se refiere a cuáles son los factores o elementos del caso chileno que pueden haber contribuido a este parcial éxito de la reforma. Sin intentar realizar un examen completo y definitivo de los diversos aspectos posibles de mencionar me parece que hay cuatro componentes del caso chileno que creo relevantes de analizar para tener presente en futuros procesos de reforma. En lo que sigue revisaré brevemente cada uno de ellos.

- La gradualidad de la implementación:

Un primer tema que surge como decisivo en el caso chileno es el haber optado por una metodología de implementación gradual de la reforma. La gradualidad ha permitido, por una parte, preparar mejor la entrada en

27 Varios de estos desafíos fueron expuestos en una mesa redonda realizada en octubre de 2006 de la cual se realizó una publicación de las ponencias. Véase, Seguridad Ciudadana y Reforma Procesal Penal, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Fundación Paz Ciudadana, Facultad de Derecho Universidad Católica y Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, enero de 2007, 22 páginas.

28 Un análisis de la situación de las víctimas a esa fecha puede verse en Karen Lundquist (2006).

vigencia del sistema en cada región en que éste ha iniciado su trabajo y, por la otra, hacer una clara separación de aguas entre el antiguo y el nuevo sistema.

Los desafíos que supone la puesta en marcha de una reforma tan significativa y profunda a la justicia criminal son enormes y prácticamente imposibles de ser asumidos si se pretende realizar dichos cambios de una sola vez. En Chile esto se visualizó con mucha claridad y se optó por dividir esos problemas para enfrentarlos de manera razonable. Evidentemente, esto tiene costos, como por ejemplo, alarga el proceso de implementación, genera situaciones de desigualdad en los períodos intermedios de tiempo, etc. Con todo, la experiencia chilena demuestra que estos costos son menores en frente a las grandes ventajas que una metodología gradual de puesta en marcha tiene o puede tener.

Un factor clave para que la implementación gradual sea efectivamente ventajosa es que ella permite realizar un seguimiento o monitoreo permanente en cada región que permite aprender de los errores y conocer las fortalezas de la implementación, para luego corregirlos o replicarlas en las etapas futuras de implementación. La gradualidad debe necesariamente contar con un sistema de monitoreo y evaluación de resultados. En Chile, este ha sido un tema muy complicado ya que ha faltado un seguimiento más cercano del poder ejecutivo que podría haber permitido superar con mayor rapidez varias dificultades que ha enfrentado el nuevo proceso en los dos años de funcionamiento que lleva.

- La importancia del diseño e implementación como un solo proceso

Una de las lecciones más importantes aprendidas en el proceso de reforma del sistema de justicia criminal en América Latina está constituida por una idea muy simple pero no suficientemente internalizada y es el hecho de que la implementación de la misma es sumamente importante. Esto significa que el éxito de la reforma no sólo depende de la calidad

del diseño legal de las nuevas instituciones que la conforman, sino que también del nivel y profundidad en que los cambios legales son implementados. En otras palabras, una reforma de la magnitud que supone la transformación del sistema de justicia criminal, sólo puede ser exitosa si existe una adecuada preparación de los requerimientos extralegales que supone. La implementación, entonces, es un aspecto central para el éxito de la reforma.

No obstante lo anterior, la falta de implementación es una de las más importantes críticas que se formulan a la reforma en varios países de la región, especialmente en aquellos en que dicho cambio fue realizado en los momentos iniciales de este proceso regional de transformación. Las causas que explican esta situación son múltiples y complejas pero me parece posible en este momento identificar algunas de ellas.

En primer lugar, incluso en aquellos procesos de reforma en los que se han incorporado profesionales de disciplinas distintas a la jurídica, los abogados han mantenido un rol decisivo en la conducción de estos procesos y para ellos la puesta en marcha de cambios legales no ha sido un aspecto central de preocupación. En segundo término, incluso en los países en donde la implementación del sistema ha sido un tema relevante, ha existido una tendencia a disociarla del diseño legal, dificultando así que sea realizada en forma exitosa. Diseño legal e implementación son parte del mismo proceso y no dos pasos separados de la reforma, por eso el diseño legal debe realizarse pensando en la puesta en marcha del sistema. No hay diseño de sistema que no sea pueda implementar. Finalmente, en algunos países la falta de preocupación por la implementación del sistema es una consecuencia de una voluntad política superficial de las autoridades públicas hacia la reforma. En muchos casos el compromiso de las autoridades con el éxito de la reforma no supera el nivel discursivo y, en esos términos, es difícil que un tema complejo y técnico como la implementación forme parte de sus prioridades.

En este contexto, me parece que la experiencia chilena da cuenta de los resultados positivos que se tienen cuando la implementación del sistema constituye parte central de su diseño. El diseño legal del nuevo proceso estuvo acompañado de estudios complementarios en diversas áreas sin los cuáles sería difícil pensar que la reforma alcanzaría los resultados obtenidos hasta el momento. Por otra parte, todo el proceso de implementación supone recursos materiales que deben ser invertidos con sabiduría ya que aún cuando la reforma ha supuesto un aumento importante de recursos, ellos son bastantes limitados para la magnitud del cambio. Las reformas cuestan dinero y es necesario financiarlas con sensatez y no desperdiciar recursos con inversiones no compatibles o relevantes para los verdaderos desafíos que supone el sistema. Lamentablemente, la experiencia de Latinoamérica no ha sido que las reformas fracasen por falta de recursos, sino que estos no han sido gastados racionalmente.

- Necesidad de un enfoque multidisciplinario

En estrecha relación con el punto anterior, las reformas legales han sido monopolio de abogados y expertos legales en la región. La cultura generada por el sistema inquisitivo ha dificultado que personas ajenas a la profesión legal accedan y comprendan a cabalidad el funcionamiento del sistema y, consiguientemente, que se involucren en la formulación de cambios al mismo.

Una consecuencia de esta situación es que las reformas al proceso penal han sido realizadas mayoritariamente por abogados usando las herramientas tradicionales disponibles en la disciplina legal (básicamente la dogmática). Es por esta razón que una explicación posible al impacto limitado de reformas previas en la región en la materia esté probablemente vinculada con

el hecho de que otros aspectos relevantes que importan los cambios legales no fueron considerados ni el diseño ni en la implementación de esas reformas.

Una tendencia muy significativa del proceso chileno de reforma es que representa un cambio sustancial de esta concepción, ya que la idea ha sido la de entender a la reforma como un proceso de carácter multidisciplinario. Es decir, un proceso que requiere para su éxito la integración de equipos de trabajo compuestos por profesionales de distintas disciplinas fuera del mundo jurídico, tales como ingenieros, economistas, arquitectos, psicólogos, periodistas, expertos organizacionales, etc. Este elemento ha representado una novedad en la forma que tradicionalmente se han formulado los proyectos de reforma legal en Chile.

- El rol de la capacitación en la transformación cultural de los actores del sistema

Un último elemento que me interesa destacar es el rol que puede cumplir la capacitación en el proceso de transformación de un sistema de justicia criminal. Me parece que el caso chileno constituye una experiencia positiva que da cuenta que la capacitación puede ser un instrumento clave para el desafío de “cambiar cultura” en los operadores del nuevo sistema y sintonizarlos a la lógica y principios requeridos por éste para operar eficazmente.

Ahora bien, para que la capacitación de los operadores pueda cumplir con este rol de regeneración o transformación cultural de los actores, es absolutamente indispensable alterar de manera profunda la forma en que la educación legal ha sido concebida y ejecutada tradicionalmente en América Latina. En términos generales, los programas de capacitación habituales han enfatizado casi con exclusividad el traspaso de conocimientos legales y doctrinarios por medio de la metodología de clases magistrales, dejando completamente de lado

el entrenamiento en las modalidades concretas de trabajo que deben enfrentar los distintos actores en el funcionamiento del sistema. Esto se ha traducido en una escasa capacitación en materia de destrezas y habilidades que se traduce en una incapacidad de los operadores de cumplir adecuadamente sus nuevos roles y, peor aún, de comprenderlos adecuadamente.

Programas de capacitación idóneos para el cambio cultural deben estructurarse sobre bases muy distintas a la tradicional. No puedo detenerme en detalle sobre este punto, sin perjuicio de lo cual parece posible sugerir al menos que este tipo de programas deben romper con algunos puntos de partida obligatorios 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 versus el entrenamiento de habilidades o destrezas. Así por ejemplo, la experiencia en Chile ha sido que enseñar conocimientos es algo que se puede lograr con niveles mucho mayores de profundidad cuando se pone la información en un contexto de enseñanza de destrezas. En consecuencia, destrezas y conocimientos no son dos cuestiones distintas. En segundo término, los programas de capacitación deben estructurarse sobre la base de metodologías innovadoras que limiten al máximo la pura clase magistral como técnica de enseñanza central.

La experiencia chilena da cuenta que programas de capacitación concebidos de esta forma (con metodologías innovadoras y rompiendo la clásica distinción entre destrezas y conocimientos) han sido un puntal para el funcionamiento y desarrollo del nuevo sistema.²⁹ En todo caso, me parece que ésta es

29 Para revisar experiencias concretas del caso chileno en materia de capacitación para la reforma procesal penal sugiero dos textos que pueden resultar de interés y en los que se desarrolla con más detalle lo que no he podido explicitar en este texto. Estos son: Mauricio Duce, Alejandra Mera y Cristián Riego (2001: 76- 93); y, Andrés Baytelman (2001: 42 a 55).

un área que presenta importantes desafíos para los programas de reforma a la justicia criminal en la región, los que normalmente han contado con recursos para capacitar a los nuevos actores, pero sin que ellos hayan sido invertidos de manera que sea la más productiva o genere el mayor impacto en el funcionamiento concreto del sistema. □

Bibliografía

- Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio (2003). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*. Santiago: Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- Baytelman, Andrés (2001). “Capacitación como Fútbol”, en *Sistemas Judiciales*, No. 1. Buenos Aires.
- Baytelman, Andrés (2002). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*. Santiago: Facultades de Derecho Universidad Diego Portales y Universidad de Chile.
- Casas, Lidia; Duce, Mauricio; Marín, Felipe; Riego, Cristián y Vargas, Macarena (2006). *El funcionamiento de los nuevos tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria*. Santiago. Publicado en www.udp.cl.
- Casas, Lidia y Mera, Alejandra (2004). “Violencia de género y Reforma procesal penal chilena, Cuadernos de Análisis Jurídico”. *Serie de Publicaciones Especiales*. No.16. Santiago: Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 219 págs.
- Documento de la Comisión Nominada para revisar y evaluar la puesta en marcha y funcionamiento del nuevo Sistema de enjuiciamiento criminal, Diciembre de 2003. Copia del documento puede encontrarse en www.pazciudadana.cl
- Duce, Mauricio; Mera, Alejandra y Riego Cristián (2001). “La capacitación interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal en Chile”. En: *Revista Sistemas Judiciales*. No. 1. Buenos Aires. pp. 76-93.
- Duce, Mauricio (2002). “Percepción pública

- y Reforma procesal penal”, En *Boletín Jurídico* No. 2-3. Santiago: Ministerio de Justicia, pp. 177-200.
- Duce, Mauricio (2004). “La Reforma procesal penal chilena: Gestación y estado de avance de un proceso de transformación en marcha”. En: *Busca de una Justicia Distinta*, Lima: Consorcio Justicia Viva, págs. 195-248.
- Duce, Mauricio (2005). “Delincuencia y libertad personal: Mirando alrededor de la puerta giratoria”, en *Revista UDP* No. 2. Santiago.
- Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2003). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*. Santiago.
- Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2004). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*. Santiago.
- Facultad de Derecho Universidad Diego Portales (2005). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*. Santiago.
- Lundquist, Karen (2006). “Víctimas: Problemas e insatisfacciones. Buenas prácticas e innovaciones”. Santiago: Forja Serie de Investigación para la Acción.
- Ministerio Público y Vera Institute of Justice (2004). *Analizando la Reforma a la justicia criminal en Chile*. Ministerio Público y Vera Institute of Justice. Santiago.
- Riego, Cristián y Vargas, Juan Enrique (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de seguimiento*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA. 229 páginas
- Ritter, Andrés y Achhammer, Dettlec (2003). *Evaluación de la Reforma procesal penal chilena desde la perspectiva del sistema alemán*. Santiago: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Silva, José Pedro et al., (2007). *Estudio exploratorio sobre el funcionamiento de la oralidad en los tribunales de familia de la región Metropolitana*. Santiago: Universidad Católica de Chile.