

FUNDACION
PAZ CIUDADANA



SEGURIDAD CIUDADANA Y REFORMA PROCESAL PENAL

SEGURIDAD CIUDADANA Y REFORMA PROCESAL PENAL

Introducción

A un año de la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal en la Región Metropolitana, puede darse por concluido el largo y complejo proceso de su instalación. En general, existe satisfacción por los resultados obtenidos, porque un cambio tan radical hacía presagiar problemas mayores, que no se han producido. La reforma es hoy una política pública consolidada, sin riesgos de retrocesos. Sin embargo, el nuevo sistema no ha respondido satisfactoriamente a todas las demandas, especialmente, a las relacionadas con la reducción del fenómeno delictual.

Con el objeto de evaluar el desempeño de la reforma en materias de seguridad ciudadana y de entregar propuestas para corregir el modelo, el 25 de octubre de 2006 se realizó una mesa redonda para analizar cuáles son las responsabilidades del sistema judicial en materia de seguridad ciudadana; qué dice la información disponible sobre esta materia, y en qué áreas el nuevo sistema puede y debe mejorar.

En ese encuentro, moderado por el investigador de la Universidad Diego Portales y Coordinador de Capacitación de CEJA, **Mauricio Duce**, participaron **Gonzalo Vargas**, Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana; **Cristián Riego**, Director del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; **Jorge Vial**, Profesor de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile; y **Juan Enrique Vargas**, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Por la importancia e interés público de los temas analizados, se decidió editar este documento con las presentaciones realizadas en la mesa redonda “**SEGURIDAD CIUDADANA Y LA REFORMA PROCESAL PENAL**”, organizada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la Fundación Paz Ciudadana y las facultades de Derecho de las Universidades Católica y Diego Portales.

MAURICIO DUCE

*Investigador de la Universidad Diego Portales y
Coordinador de Capacitación de CEJA.*

Palabras de bienvenida

Buenas tardes a todos. En primer lugar, reciban Uds. la bienvenida en nombre de la Fundación Paz Ciudadana, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y de las Facultades de Derecho de las universidades Católica y Diego Portales.

Quisiera tomarme un par de minutos para explicar el sentido de esta mesa redonda sobre “Seguridad Ciudadana y Reforma Procesal Penal”. Probablemente, no es ninguna novedad para todos los aquí presentes que la Reforma Procesal Penal ha concluido su primera etapa del proceso de implementación con bastante éxito. Se puede señalar que, en general, ha terminado bien su primer gran desafío, que consistía en su entrada en aplicación en todo el país, instalándose adecuadamente, logrando que las instituciones funcionen, y consiguiendo que el sistema pudiera manejar, razonablemente, la demanda que recibe. El sistema ha respondido a una gran cantidad de flujo de casos y ha producido resultados adecuados —incluso superiores— a los esperados hace años atrás, cuando trabajamos en el diseño de este proceso de reforma.

Hoy, la Reforma Procesal Penal es una política pública consolidada que, claramente, no va a retroceder. Podemos decir que, a pocos años de iniciado su proceso de instalación, se trata de una política instalada que, a diferencia de muchas otras políticas equivalentes que comenzaron paralelamente —incluso de menor magnitud—, se ha consolidado y es altamente valorada.

Si analizamos algunos indicadores generales del funcionamiento del sistema, el éxito de la

reforma queda aún más claro. Según cifras del año 2005, el sistema llegaba a tasas de términos de casos cercanas al 90%. También se ha logrado reducir en 60% el tiempo promedio de tramitación de un caso penal, en comparación con el sistema antiguo. Los datos reflejan, además, que el sistema nuevo es capaz de aplicar soluciones jurídicas de alta calidad, llegando a porcentajes cercanos al 30% del total de ingresos.

En ese contexto, nos parece pertinente comenzar a pensar en el futuro de la reforma procesal penal y en la capacidad que tiene y que debería tener para abordar los desafíos de segunda generación, es decir, los desafíos no vinculados al proceso de implementación, sino la capacidad del sistema de asumir otras demandas públicas que han estado muy presentes en los últimos años, como, por ejemplo, la seguridad ciudadana.

Ésta es la filosofía y el espíritu para esta mesa redonda. Discutir y analizar lo que ha pasado en el área, y cómo vemos la proyección y la capacidad de esta reforma para hacerse cargo de demandas mucho más sofisticadas. Pensamos que, precisamente, el éxito de su implementación nos permite o nos deja en muy buenas condiciones para discutir sobre otras cosas. En otros países de la región, en cambio, no se ha podido superar la primera línea de debate, porque la reforma no ha logrado los niveles mínimos de implementación antes descritos.

Al organizar esta mesa redonda formulamos algunas preguntas que nos interesa discutir: ¿Cuáles son las responsabilidades del sistema judicial en materia de seguridad ciudadana? ¿De qué información actualizada disponemos para evaluar su impacto? ¿En qué áreas el nuevo sistema puede y debe mejorar? Algunas de ellas intentarán ser respondidas por los panelistas.

Entendemos que las demandas de seguridad ciudadana están, probablemente, entre las principales demandas de la opinión pública ante el funcionamiento del nuevo sistema, y respecto de las cuales ha habido más conflictos, críticas y presiones. Para esto, tendremos la opinión de cuatro especialistas de las distintas instituciones que han participado en la organización de esta mesa redonda. Cada uno de ellos hará una presentación de unos 20 minutos, para luego disponer de tiempo para realizar una discusión abierta con el público.

En esta oportunidad, los expositores son:: Gonzalo Vargas, Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana; Cristián Riego, Director del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; Jorge Vial, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica; y, finalmente, Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

GONZALO VARGAS

Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana.

Como ustedes saben, la Fundación Paz Ciudadana es una institución que tiene por misión contribuir, desde una perspectiva técnica, en la prevención, contención y reducción de la violencia y la delincuencia en el país. Ése es nuestro norte y, por eso mismo, nuestra institución ha apoyado y acompañado el proceso de reforma prácticamente desde sus inicios, a partir de los años 1992 y 1993, en que se creó la Fundación.

Cuando se comparara lo que está produciendo la reforma hoy con lo que se proyectó en su momento —mediante el modelo de simulación realizado por la Fundación el año 1997—, es bastante satisfactorio ver que el sistema está funcionando de manera muy ajustada a lo previsto. Desde los inicios se creía que esta reforma iba a tener un impacto en el respeto a las garantías, en el debido proceso y en la eficacia en la persecución penal. La verdad es que si cualquiera de nosotros participara en alguna empresa, realizara un estudio sobre simulación de carga de trabajo, y hubiera obtenido los recursos necesarios para su implementación, hoy, en una reunión como ésta, podría constatar que lo proyectado se está cumpliendo, lo que en cualquier parte sería calificado como un gran éxito.

En todos los años transcurridos desde entonces, el problema de la seguridad ciudadana ha ido en aumento. De acuerdo con las estadísticas disponibles, entre 1998 y 2003 se registró una importante alza en la cifra de denuncias, período que coincide con la instalación de la reforma procesal penal. Esto provocó, en algunos sectores, la convicción de que la reforma era demasiado garantista, demasiado blanda y que era uno de los factores que incidía en el aumento de

la delincuencia. A pesar de que todos los análisis estadísticos cuantitativos nos demostraban que esta percepción no era real, existía un gran temor por lo que podía pasar en Santiago. La Región Metropolitana había sido considerada siempre como la prueba de fuego del sistema, no sólo por concentrar una gran cantidad de casos, sino también porque significaba la incorporación de delitos más complejos.

Hasta ahora, después de un año de vigencia de la reforma en Santiago, podemos comprobar que no se ha producido un aumento de la delincuencia, de la sensación de temor ni de la inseguridad. Por eso mismo, nuestra primera gran evaluación es que, en general, la reforma está produciendo aquello para lo cual fue diseñada y, pese a las dificultades del proceso de instalación, no ha provocado un incremento en la delincuencia.

Sin embargo, la Fundación Paz Ciudadana cree que la reforma tiene mucho más que ofrecer para disminuir la delincuencia y aumentar la seguridad pública. Es cierto que mucha gente sostiene lo contrario, pero nosotros pensamos que la reforma es un gran instrumento, que favorece un ejercicio pleno de derecho y de garantías a los ciudadanos, tanto a los que son amenazados por otras personas (víctimas de delitos) como a los que son amenazados por la eventual arbitrariedad del Estado y del sistema de justicia (abusos). Nadie puede discutir que, hasta ahora, la reforma ha ofrecido muchas más garantías y una mayor eficacia, que se refleja en un aumento de las soluciones judiciales, sean salidas alternativas o sentencias condenatorias.

A nuestro juicio, lo más relevante de la reforma en materia de seguridad ciudadana no se produce en los tribunales, sino,

precisamente, en lo que podríamos llamar “las fases ‘aguas arriba’ de los tribunales y ‘aguas abajo’ de los tribunales”. Me refiero a lo que sucede antes de que el imputado llegue al tribunal, antes del debate entre el fiscal y los defensores, y también a lo que sucede una vez que ya se decretó una solución judicial como, por ejemplo, una salida alternativa o sentencia. Sin duda, hasta ahora los mayores problemas del sistema están en la ejecución de las salidas alternativas y de las sentencias condenatorias, tanto en términos de debido proceso como de eficacia.

Si consideramos algunas estadísticas dadas a conocer en agosto por la Defensoría Penal Pública mediante su página web, podemos señalar que, en los últimos 12 meses, unas 60.000 personas habían recibido sentencias condenatorias y a 74.000 se les había otorgado alguna salida alternativa. Ahora bien, sabemos que el sistema penitenciario chileno está colapsado (tanto en las cárceles como en las medidas alternativas). También sabemos que las salidas alternativas, principalmente las suspensiones condicionales de procedimiento, son percibidas por la opinión pública como una solución judicial de muy baja calidad e, incluso, como una forma de impunidad, pues, aunque se trata de casos menos graves, la pena consiste, en la práctica, en la obligación de presentarse a firmar con cierta periodicidad.

Consideramos que, en estas condiciones, el problema no radica tanto en la eficiencia del sistema de enjuiciamiento, sino en la capacidad de otras instituciones en hacer cumplir lo que se resuelve en los tribunales. Ciertamente, se trata de una situación que se conocía ya en el año 1998, cuando se aprobaron las primeras leyes. Desde entonces, **la Fundación Paz Ciudadana ha sostenido que todo lo relacionado con medidas en el medio libre (medidas**

cautelares personales, salidas alternativas y penas en el medio libre) es una de las más grandes debilidades de nuestro sistema. Y, por culpa de este tema, muchas veces la reforma ha sido deslegitimada, y la opinión pública tiende a reaccionar exigiendo prisión preventiva y penas de cárcel ante cualquier delito.

Queremos insistir, una vez más, en la necesidad de crear una estructura y los procedimientos adecuados que permitan una correcta ejecución de las salidas alternativas a la reclusión y de las medidas cautelares. Cabe recordar que, en enero de 2002, la Fundación Paz Ciudadana entregó al Ministerio de Justicia un proyecto para crear el servicio nacional de medidas alternativas al medio libre. Este trabajo incluye un anteproyecto de ley, el diseño organizacional, la estimación de la carga de trabajo y una estimación de costos según los antecedentes de esa época. Considerando que han pasado casi cinco años, tenemos la sensación de que nada sacamos con seguir presionando al sistema de enjuiciamiento criminal, si las soluciones judiciales se van a tener que ejecutar en el marco de un sistema colapsado. La pregunta es qué logramos con hacer pasar a las personas por el sistema policial, judicial y penitenciario, si, al final, esta inversión de recursos económicos y humanos no va a tener ningún impacto real en el nivel agregado de la delincuencia. Es verdad que puede tener cierto impacto disuasivo y que se está impidiendo que una persona vuelva delinquir en cierto período de tiempo. Pero, claramente, se está haciendo muy poco por la rehabilitación o la reinserción social post penitenciaria.

Al respecto, reitero que no estamos de acuerdo con la propuesta de la agenda corta del endurecimiento de la política criminal propuesta por el actual Gobierno, si ésta

considera rebajar estándares procesales y aumentar las penas. Creemos que se trata de medidas que no van a tener ningún impacto significativo en la seguridad pública y, en cambio, representan un riesgo para los fundamentos del nuevo sistema.

Otra área muy importante que llama nuestra atención está relacionada con el sistema que “alimenta” a los tribunales (fiscales, jueces y defensores), y que se relaciona, fundamentalmente, con las policías y los organismos auxiliares de la justicia. **Una de las grandes deudas de la reforma —e, incluso, de las instituciones que hemos sido parte de este proceso— está en las policías y los organismos auxiliares.** Hay que reconocer que cuando todo esto se diseñó, en los años 90, no fueron tomados en cuenta, a pesar de que se sabía que iban a sufrir un gran impacto con la reforma. Pero, por cierto, en esa época el desafío era tan grande, que este tema se postergó indefinidamente y nunca ha sido asumido con la energía y la profundidad que se requiere.

Afortunadamente, las policías en Chile —a diferencia de lo que sucedía antes de la reforma con el sistema de justicia, o con lo que sucede a las policías de otros países de América Latina— no requieren lo que podríamos llamar una “reforma policial”. Más allá de la modificación profunda y radical que involucra una reforma judicial, la policía chilena ha impulsado y debe seguir desarrollando un proceso de modernización permanente. El problema es que la reforma procesal penal significa un cambio radical en muchas de las tareas y requerimientos policiales, lo que ha significado una tensión adicional al esfuerzo natural que realiza cualquier institución para poder modernizarse.

En este tema, hay tareas que corresponden a las policías y a los organismos auxiliares internamente, dentro de su ámbito de gestión, para poder ajustarse a los

requerimientos a la reforma. Pero también hay tareas que no pueden ser resueltas internamente. Me refiero, por ejemplo, a lo que significa para las policías el hecho de que una fiscalía decida generar más órdenes de investigar para una policía que para la otra. Si bien no existe un estudio en profundidad sobre el impacto de este tipo de medidas —o, al menos, nosotros no conocemos la estadística en detalle—, tenemos la impresión de que, hasta ahora, esta situación depende mucho de las relaciones personales y de la experiencia local. Esto, hasta cierto punto, nos parece bastante natural. Es verdad que las relaciones personales influyen en la calidad del servicio que una u otra institución puede prestar, pero causa enormes dificultades para la planificación de largo plazo respecto de la dotación policial, la localización de los cuarteles policiales o las capacidades de los laboratorios de criminalística.

Estamos hablando de temas claves, que no pueden quedar sujetos, solamente, a una decisión individual. Debe existir una planificación conjunta entre las distintas instituciones involucradas. De hecho, se trata de áreas que tienen relación con políticas de Estado, con políticas que debería impulsar los ministerios del Interior y de Justicia, ya que se relacionan directamente con el despliegue operativo de las policías y con inversiones de largo plazo. Ciertamente, en este tema el Ministerio Público tiene la gran oportunidad de impulsar una mayor coordinación interinstitucional, dictar ordenamientos complementarios, etc., pero el desarrollo policial en el largo plazo tampoco depende del Ministerio Público.

En este tema, hay todavía una tensión que creo que va a durar varios años, respecto de los roles de los fiscales y de las policías en términos de protagonismo y del ámbito de acción que compete a cada uno de ellos. Existen distintos modelos en el mundo, y creo que todavía es

temprano para decir cuál es el mejor para Chile. Por una parte, un modelo en el que la policía trabaja de manera muy autónoma y los abogados tienen una posición restringida, versus un Ministerio Público muy activo, en el que, naturalmente, existe mayor proactividad y liderazgo en relación con el trabajo de las policías.

Lo cierto es que, a falta de una planificación o de un “rayado de cancha” a priori, actualmente se sigue el modelo “en el camino se arregla la carga, vamos viendo distintas modalidades y cómo nos vamos acomodando”, lo que, obviamente, da lugar a tensiones y problemas de productividad. En síntesis, es imprescindible mejorar todas las funciones que relacionadas con coordinación, entendida ésta no sólo para temas específicos de corto plazo. Es verdad que muchas veces la polémica se centra en los casos en que aparecen las dos policías y hay una mala coordinación. Sin embargo, nos preocupa también la coordinación en el largo plazo, que implica pensar cuál es el nivel de complementariedad que debe haber entre ambas policías.

Existen también otras áreas bastante críticas relacionadas con la reforma procesal penal. Todos sabemos las dificultades que tiene el Servicio Médico Legal y los problemas de gestión del Instituto de Salud Pública. Sin embargo, un tema que ha sido menos difundido y que también es bastante complejo es la relación entre el sistema de justicia y el sistema de salud.

La relación entre salud mental e infracción de ley es muy estrecha, especialmente cuando hay problemas como la drogadicción y el abuso de sustancias. La Fundación Paz Ciudadana realizó el año pasado una investigación que concluyó que más del 70% de los detenidos por alguno de los delitos de mayor connotación social había consumido alguna droga recientemente, en su mayoría pasta base o cocaína. **Si uno de**

los objetivos del sistema es la rehabilitación, es fundamental coordinar con el sistema de salud las respuestas apropiadas. Esta situación no sólo se da en los casos de delincuentes adictos, sino también en los que padecen enfermedades mentales crónicas severas. Creemos que la coordinación entre los sistemas de justicia y de salud es una gran tarea pendiente, que no ha aparecido en la agenda pública, aunque algunos medios de comunicación han difundido reportajes sobre problemas en el ámbito de los servicios psiquiátricos.

Finalmente, entre las áreas críticas relacionadas con el sistema judicial, es importante mencionar lo que ha ocurrido con los peritajes y con la posibilidad de que entren actores no tradicionales a estas labores. Hasta ahora, los procesos de certificación y acreditación de pruebas para satisfacer los requerimientos judiciales no están siendo realizados adecuadamente por las instituciones tradicionales. Pensamos que esta área se podría abrir a otros actores, lo que podría mejorar la eficacia del sistema.

Cabe destacar que para la Fundación Paz Ciudadana el sistema de justicia criminal —del cual el enjuiciamiento es sólo una parte— tiene mucho que ofrecer para mejorar las condiciones de seguridad en nuestro país. No a costa de sacrificar el debido proceso ni los estándares procesales, sino mejorando su eficacia. Antes, la opinión pública se refería a la “puerta giratoria”, cuando se conocían casos de personas detenidas por la policía y liberadas por los jueces después de algunos días, semanas o incluso meses, sin haber recibido condena ni sentencia absolutoria. **La reforma procesal penal no puede transformarse en una “puerta giratoria” más sofisticada, en la que la persona es detenida, enjuiciada y condenada, y poco después protagoniza un nuevo delito, no porque el juez le dé la libertad, sino porque la respuesta penal no fue la adecuada.**

CRISTIÁN RIEGO

Director del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

El tema que voy a exponer es bastante distinto: está relacionado con la crítica pública que ha surgido debido a las decisiones tomadas por algunos jueces de garantías y que han producido un enorme impacto. En general, estoy de acuerdo con lo planteado por Gonzalo Vargas, cuando señala que las variables que tienen un mayor efecto en la criminalidad no se deben a esto. Sin embargo, me parece que éste es uno de los problemas más relevantes y complicados que hoy está viviendo el proceso de la reforma y creo que la manera en que esto se resuelva puede condicionar su futuro.

Para ser lo más sintético posible, a continuación haré algunas afirmaciones que iré tratando de explicar.

1) Los jueces de garantía son la base del sistema de la reforma procesal chilena.

Creo que la justicia de garantía —encarnada en los jueces, en su modalidad de trabajo y en sus facultades— ha permitido un incremento enorme en las condiciones de respeto por las garantías del proceso. Pero, además, el funcionamiento de los jueces de garantía asegura otros valores que están presentes en el sistema; por ejemplo: una lógica competencia entre los demás actores, el reconocimiento a las conductas eficientes e innovadoras, la exposición pública, la toma de decisiones tempranas negociadas o abordadas en un contexto de muchas garantías y coordinación.

Esta percepción proviene de mi participación en las distintas etapas de la reforma y, especialmente, de mi experiencia de trabajo en el resto de América Latina. Precisamente, todo lo que hemos hecho en otros países es tratar de demostrarles por qué es tan necesaria la justicia de garantía. En muchas partes,

básicamente, la reforma consistió en traspasar la persecución al Ministerio Público y crear el juicio oral. El sistema judicial siguió funcionando como antes, lo que, en mi opinión, constituye la diferencia y hace que la reforma cumpla todas sus funciones.

2) Existe una amenaza política muy fuerte hacia los jueces de garantía. No se trata de amenazas personales, sino, básicamente, relacionadas con sus facultades y su modo de trabajo. Creo que esta amenaza se ha venido manifestando hace bastante tiempo y se ha constituido, a través de cierto discurso político, en una crítica muy fuerte. A modo de ejemplo, puedo señalar que, desde mi punto de vista, el gran problema de la agenda corta es buscar atacar las facultades de los jueces de garantía. Ciertamente, el ataque fundamental a las facultades de estos jueces se produce con la instalación de la apelación en algunas de sus decisiones más importantes e, incluso, de la posibilidad de que esta apelación sea suspensiva, lo que significaría volver al sistema inquisitivo antiguo. Esto tendría consecuencias muy graves porque alteraría ciertos balances relacionados con el sistema de incentivos, la lógica de la competencia y la transparencia.

3) Los jueces de garantía cumplen una función política que va contra la mayoría.

Esta afirmación me interesa dejarla muy clara, porque no quiero que se interprete mal. Creo que los jueces de garantía constituyen un modo de enjuiciamiento distinto y —espero— superior al juzgamiento “populachero”. Deben resolver los casos basados en un padrón normativo previo, que considera valores y garantías individuales. Por ello, son capaces de decidir a pesar de la opinión de la víctima, del público o de la prensa, y me parece que esto es parte de su esencia institucional.

4) **En la práctica diaria existen algunos casos minoritarios que provocan una deslegitimación extraordinaria.** En este tema, la diferencia es bastante sutil y no tiene relación con este padrón de la resolución normal de los jueces de garantía —que están, precisamente, para tomar decisiones contrarias a la mayoritaria—. Hay ciertas decisiones, probablemente muy pocas, en las que el efecto de deslegitimación es muy potente, por diversas razones que no voy a detenerme a explicar en esta ocasión.

Quiero llamar la atención sobre este punto, porque hace varios años leí un texto del profesor Zaffaroni en que advertía sobre este tema. Incluso planteaba cuáles eran los padrones de deslegitimación y entregaba a los jueces cierta receta, reconociendo que son sujetos que operan en el ámbito político y dentro de un proceso de deslegitimación. En ese texto se apreciaba, por ejemplo, cuándo un juez se juega su legitimidad y cuándo debe ser más cuidadoso. Y algunos de los criterios considerados eran la vulnerabilidad del sujeto que se está protegiendo, cuánto contribuye la conducta imputada de este sujeto a la reproducción de la lógica de la violencia, etc.

Hace algún tiempo, leí una entrevista a Francisca Zapata, y me parece que puso este tema en un muy buen término. En esa oportunidad dijo **“Las visiones polémicas corresponden, en realidad, a menos del 2%. Incluso si asumimos que la mitad de ellas son apropiadas, es decir que los jueces se equivocaran en la mitad de las decisiones, el problema se centraría en el 1%...”**. Creo que esto es cierto, aunque me parece que se trata de un problema que contribuye extraordinariamente a la deslegitimación de los jueces de garantía. No tiene que ver, probablemente, con impactos cuantitativos, ni siquiera con un impacto real sobre la criminalidad, pero

provoca un fenómeno político muy complicado, porque origina una amenaza sobre el sistema.

5) **La deslegitimación contribuye a la inseguridad.** Considero que la deslegitimación —y no tanto las decisiones, porque son muy minoritarias— aumenta la percepción de inseguridad, al menos, de dos maneras.

En primer lugar, **porque la deslegitimación del sistema contribuye al aumento de la percepción de vulnerabilidad de las víctimas**, lo que se transmite a su entorno cercano y va causando una sensación pública de que “estamos solos frente al crimen”, percepción que se refuerza a través de los medios de comunicación.

En segundo término, también contribuye a la inseguridad en un sentido más objetivo y de largo plazo. Porque si uno mira cuáles son las sociedades más seguras y con menores tasas de criminalidad, se encuentra con países que tienen instituciones propias, sólidas. Por el contrario, si uno mira América Latina, puede observar un enorme aumento de la criminalidad, e instituciones débiles. A lo mejor soy un obsesivo —y mis obsesiones provienen de mis viajes por América Latina—, pero la verdad es que la deslegitimación produce y contribuye a esa debilidad; produce distanciamiento del público respecto de la institución, provoca bajas en la moralidad de los actores y de las instituciones, y se manifiesta, además, en cierta sensación de que “nadie los va a controlar y, en cualquier caso, nos van a considerar que somos malos”. Todo esto motiva, a su vez, problemas de desfinanciamiento de largo plazo para las instituciones, y concluye en una especie de profecía autocumplida: efectivamente se transforman en instituciones con poco prestigio, con poca capacidad operativa, se van

presentando problemas de corrupción, se produce un aumento en la sensación de deslegitimación, y existe una mayor inseguridad objetiva, porque en estos contextos el crimen surge, se fortalece y no puede ser combatido por el aparato del Estado.

6) **Existe cierta visión formalista de las garantías individuales.** La experiencia indica que respecto de algunos casos, probablemente minoritarios, hay cierto discurso relacionado con el modo en que los jueces de garantía deben tomar sus decisiones, que yo calificaría como una versión “formalista” de las garantías individuales. Me parece que este discurso no es culpa del proceso de garantía, sino que ha sido producto de la inexperiencia, de que la reforma se diseñó y empezó a funcionar en un contexto en el que el discurso de garantía era prácticamente el único que estaba presente. Tiene que ver, más bien, con el hecho de que no había experiencias sobre las presiones políticas que afectan a un sistema como éste. En este tema, no es mi intención criticar a nadie, ni mucho menos al Congreso; más bien lo planteo como una autocrítica, porque yo he sido parte de este proceso, y mi discurso ha ido evolucionando.

El planteamiento formalista garantista considera que, en el contexto de una audiencia o de un caso, basta con identificar algún levantamiento, algún error formal ante algunos de los comportamientos previstos por la ley respecto del Ministerio Público o de la policía, o algunas de las interpretaciones que se han hecho, para resolver el caso haciendo uso intensivo de las facultades garantistas de los jueces. Así, se puede maximizar la respuesta del juez basándose en la pura identificación del distanciamiento formal.

Considerando antecedentes de la literatura comparada, me parece que este discurso da

cuenta de cierta inmadurez del sistema y que forma parte del problema. Voy a realizar dos críticas respecto de esta visión:

En primer lugar, si analizamos la experiencia comparada de este tipo de dinámica en la justicia de garantías, podemos ver que no se produce, necesariamente, una expansión de la mayor protección de las libertades individuales. Lo que se produce es, más bien, un nicho de expertos abogados y estudios jurídicos especializados no en impartir las libertades individuales (objetivo principal), sino en demostrar la ocurrencia de estos errores y dar lugar a una incongruencia entre jurisprudencia y doctrina. En síntesis, se trata de un discurso que permite encontrar estos errores, obtener resoluciones favorables y liberar a sus clientes con alguna ventaja.

Una segunda crítica que se puede dirigir a este tipo de dinámica —y que creo está presente entre nosotros— es que existen muy buenas versiones de los juicios de garantía que están apegadas a esta dinámica. Sin embargo, me parece que esto también es parte del problema, y que produce un efecto de deslegitimación enorme, ya que genera una industria de “technicality”, que hace pagar al sistema fuertes costos políticos, que se traducen, tal como está ocurriendo en Chile, en una regresión de las garantías individuales más duras.

Como esta situación requiere respuestas, sintéticamente intentaré transmitir algunas líneas de propuestas que me parecen fundamentales para la evolución de nuestra jurisprudencia en materia de garantías.

- Una materia de discusión muy fuerte en el contexto comparado —especialmente en los países desarrollados— es la necesidad de cambiar el énfasis en una jurisprudencia distinta; básicamente, en una jurisprudencia más sofisticada, que

sea capaz de funcionar basándose en que el sistema de justicia penal debe responder a un conjunto de principios múltiples, complejos, que interactúan. Esto significa considerar que **el sistema tiene múltiples valores y que, aunque las garantías individuales son uno de ellos, existen otros igualmente importantes, como, por ejemplo, la protección de los intereses de las víctimas, la posibilidad de que la persecución penal se pueda desarrollar en un modo eficiente pero razonablemente económico, etc.**

Estos valores se plantean en un contexto de realidad en que exista posibilidad de rehabilitación. Tenemos que recordar que somos una sociedad con un nivel de desarrollo medio, que nuestras policías tienen muchos elementos positivos, pero también características negativas, y que, por lo tanto, no podemos fijar estándares como si estos aspectos no existieran. Asimismo, existen restricciones de otros tipos, por ejemplo, económicas, que deberían ser consideradas en la jurisprudencia dedicada a resolver cierto tipo de conflictos. Tenemos un policía, tenemos un procedimiento policial que parece cuestionado, y para resolver esta clase de cosas tenemos que hacer un juego de ponderación y principios que es bastante más complejo que lo realizado hasta ahora. De esta forma se podrían solucionar muchos casos que corren el riesgo de producir una deslegitimización extraordinaria.

- En segundo lugar, quiero plantear una segunda tesis a esta propuesta, también vinculada a algunos aspectos desarrollados en el derecho comparado. **Me parece que es necesario reconocer que uno de los valores del sistema está en la protección de su propia legitimidad.**

Cuando el juez de garantía resuelve y toma sus decisiones fundamentales, una de las cuestiones que debería plantearse es cómo proteger su propia legitimidad. Si bien es cierto que los sistemas constitucionales funcionan sobre la lógica de garantías individuales —lo que me parece muy bien—, hay que reconocer que también funcionan sobre la base de la lógica mayoritaria, de lo que opina la ciudadanía. Y esto, especialmente a largo plazo, es relevante, ya que la posibilidad de vivir una vida civilizada y con libertades depende de que esto sea aceptado por el conjunto de la población, en un proceso complejo, lento y que debería ir produciendo ajustes. Por eso mismo, si nos ponemos en una postura radical, lo más probable es que pongamos fin a la posibilidad de realizar un proceso adecuado de adaptación complejo y progresista.

- Por último, quiero destacar que la evolución futura debería tener expresiones tanto a nivel jurisprudencial como de la doctrina, de lo que se difunde y se conversa en las salas de clases y en los distintos debates. Al menos, yo pretendo seguir este camino. Pero también sería apropiado contar con cierta presión legislativa, porque existen ejemplos interesantes que se pueden recoger en la legislación. Cuando yo me refería a una versión poco sofisticada del garantismo formalista, estaba aludiendo a que cuando los jueces intentan seguir esta postura encuentran —desgraciadamente en el propio Código procesal penal— algunas bases. Tal vez sería interesante discutir, pues, si estas bases deberían o no ser reemplazadas por otras que, de alguna manera, den cuenta de estas otras apreciaciones que he planteado.

JORGE VIAL

Profesor de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile.

En primer lugar, quiero agradecer la invitación de Paz Ciudadana, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y de la Universidad Diego Portales para incorporarnos a este debate al que nosotros, como Universidad Católica, estamos llegando bastante atrasados. No tengo ningún problema en reconocer que, en parte por inoperancia de los departamentos de derecho penal y procesal, o, tal vez, por una visión ideológica un poco triste que se fue quedando en el pasado, la Facultad que represento manifestó muy poco interés por entrar en el diseño de la Reforma Procesal Penal. Básicamente, desde la trinchera contraria, intentamos ver algo que nos parecía nuevo y que, como todo lo nuevo, nos asustaba un poco e intentamos combatir. Por eso mismo, agradezco muy sinceramente que nos hayan invitado en esta oportunidad, y las opiniones que expresaré esta tarde serán dadas con mucha humildad. Tal vez les parecerán muy cándidas o, en algunos casos, les puedan sonar un poco a “¿con qué autoridad?”. Pero la verdad es que nosotros, como universidad, no tenemos el mismo roce con este tema que tienen otras universidades —como, por ejemplo, la Universidad Diego Portales, que lideró este proyecto.

Haciendo estas salvedades, voy a hacer algunas reflexiones que, por lo menos a mí, me parecen muy importantes para este proceso.

Considero fundamental comenzar diciendo que el Código Procesal Penal actual es muy bueno. No hay duda de que lo que tenemos es lo mejor que se podría haber hecho. Yo, casualmente, vengo llegando de Europa, donde me tocó conocer el sistema español —a raíz de otra

reforma legislativa en materia procesal que estamos tratando de implementar—. Me lo presentaron como la joya de la corona, y me dijeron que era lo mejor que existía en España. Estuvimos en Valencia, en un edificio espectacular, maravilloso, grande y muy bonito. Sin embargo, ahí funcionaban todas las jurisdicciones, no sólo la penal, sino también las administrativas, laborales y civiles. Después me dijeron que, probablemente, nosotros nunca vamos a tener acceso a algo así, pero que era bueno que lo conociéramos. Mientras tanto, yo estaba pensando que era mucho más chico que el Centro de Justicia de Santiago...

Una persona que va del tercer mundo al primer mundo, y le presentan algo que es menos de lo que uno tiene, con un tipo de procedimiento inferior al nuestro, queda con una sensación de legitimación y se da cuenta de que lo que uno tiene acá es muy bueno y hay que cuidarlo.

Con esto quiero responder, de alguna forma, a los ataques que ha sufrido el proyecto con motivo de la histeria colectiva que provoca a veces una cifra, o las promesas autocumplidas o que ni siquiera se cumplen. Creo que la llamada “agenda corta” es una prueba de lo que se puede llegar a hacer cuando una persona tiene miedo y no sabe cómo reaccionar. Cabe recordar algunas de las modificaciones que se proponen en esta agenda, para saber el grado de disposición en que está el sistema a estos ataques. Si se comprende esto, probablemente se podrían tomar medidas para proteger el sistema.

Una de las medidas propuestas por el actual Gobierno consideraba que el control de detención se había viciado. Por eso, se proponía una apelación con efectos suspensivos. Todos sabemos que los defensores iban a tratar de defender, precisamente, que la detención había sido

ilegal, y los fiscales, que era legal. De otro modo, la persona habría quedado eventualmente detenida, y ante cualquier problema que impidiera ver la causa del detenido, se produciría un caso eterno, sin plazo, lo que se traduciría en una situación insostenible y rarísima.

La declaración autónoma ante la policía, por su parte —proyecto que tuvo la posibilidad de conocer en detalle—, proponía que si al imputado no se le podía tomar declaración autónoma, al menos dejara constancia sobre sus cómplices y donde estaba el cadáver. Si se consideró agregar esto a una ley, me parece bastante grave, porque es una forma de solicitar la autoincriminación de las personas que se niegan a prestar declaración ante la policía.

Respecto a la detención por sospecha, se intentó cambiar el artículo 85 del CPP, con el fin de que la policía pueda realizar controles a cualquier persona, con independencia de que hubiera o no indicio de comisión de un delito. Se trata de una norma que ya había sido aprobada por la comisión respectiva. Todos estos elementos se pueden entender en el marco de un escenario de pánico, en el que algunas personas intentan “cucharear” en el proyecto y opinar sin mayor conocimiento. Si no existe el debido control, o si nadie se da cuenta, estas modificaciones pueden avanzar y llegar a constituirse en leyes que destruirían los principios aceptables.

Me atrevo a señalar, con toda la humildad que me cabe en el tema, que a veces falta un poco escuchar a las personas que conocen el proceso y la persecución penal. La verdad es que los actores y los expertos podrían hablar más alto y de manera más organizada y unida, para proteger el sistema. Para esto, **sería bueno establecer algún sistema de seguimiento de la reforma, una especie de comisión o grupo de estudio**

permanente, al que se pueda recurrir cuando se presente algún problema, que se legitime y opine sobre lo que está pasando.

Otro tema que considero muy importante es que la reforma procesal penal fue realizada fantásticamente bien en muchos sentidos. Uno quisiera que otras reformas se hubieran hecho de esta misma manera, como por ejemplo, las relacionadas con familia o derecho laboral —que tienen muy asustado al Ministerio de Justicia—. Como algunos saben, yo soy procesalista, y no considero que el derecho procesal saque lo mejor de nosotros. Creo que una de las cosas buenas que tuvo la reforma procesal penal es que los procesalistas estuvieron muy lejos de ella. Esto, porque los procesalistas están para otros temas y se dedican, más bien, a luchar por principios procesales abstractos.

Sin embargo, creo que todavía hay campo para perfeccionar algunas normas o para incorporar a instituciones procesales extranjeras que se utilizan en países más desarrollados. Se podría repensar, por ejemplo, el procedimiento abreviado, porque la verdad es que no sé si su funcionamiento ha sido tan exitoso como se esperaba. No sé si faltó voluntad —me reconozco bastante más ignorante en este tema que el resto de los que están en esta mesa—, pero tengo la sensación de que podríamos haber logrado un sistema más eficaz.

Mi crítica no se basa tanto en la oportunidad de acceder a él, sino en términos de hacerlo más efectivo; por ejemplo, en la posibilidad de permitir que el acuerdo entre fiscal e imputado tenga cierta validez y obligue, de alguna manera, a una decisión judicial. Quizás estoy atentando contra el debido proceso, pero me da la impresión de que es muy difícil para los fiscales —especialmente en los casos más públicos— llegar a acuerdos con los imputados, si después

dichos acuerdos no se van a materializar. Da la impresión, a veces, de que se trata de un cheque en blanco que firma el fiscal, y que después no se sabe quién lo va a llenar ni por cuánto. Tal vez se podrían sacar algunas ideas de la doctrina estadounidense y dar unas vueltas más al tema del procedimiento abreviado. Claro que si esto se resuelve, se nos va a producir otro gran problema —como decía Gonzalo Vargas—: va a haber demasiados condenados y no tendremos dónde ponerlos, pero ése es otro tema.

También creo interesante estudiar las experiencias sobre las posibilidades de mediación para ciertos delitos. La verdad es que la mediación es un “boom” en este momento, en todas las jurisdicciones, en todos los tipos de procedimientos civiles, de familia, laborales y, por qué no, en materias penales. Entiendo que hay muchas experiencias de mediación para ciertos delitos en Estados Unidos, y se han hecho seminarios sobre esta materia.

Otro aspecto fundamental que recogió muy bien Cristian Riego es el tema de la legitimización. No sé si comparto, exactamente, la misma versión que él expuso. Yo creo que un sistema judicial —no sólo penal— requiere legitimidad. Normalmente, nosotros, los procesalistas antiguos, habríamos buscado esta legitimidad sobre la base de alcanzar cierta justicia, cierta equidad. Aunque nunca se supo cómo medirla, tradicionalmente todo iba hacia allá: los jueces eran inquisitivos porque tenían que buscar la verdad a cualquier costo, alteraban el principio adversarial, afectaban los pesos de prueba, etc. El problema es que, muchas veces, en función de esta misión, lo único que se lograba eran grandes excesos.

Hoy creo que la búsqueda de la legitimidad es, precisamente, la reacción de la masa, la reacción de la gente ante una decisión. Siempre me ha interesado analizar por qué razón, cuando hay un fallo espantosamente injusto, en las sociedades modernas no hay reacciones violentas; nadie sale a quemar juzgados ni dice que hay que cambiar el procedimiento penal. Esto se produce, en parte, porque las personas no se sienten parte del sistema judicial: ven a la justicia como algo ajeno. Nadie piensa que se trata de personas que, si hacen mal su trabajo, podrían ser castigadas.

Me atrevo a sugerir que se debe incorporar más a los ciudadanos en el proceso de la justicia, principalmente, por la vía de una cierta democratización. Yo sé que este argumento a varias personas “les para los pelos”, y sé que estoy en un barco muy débil, pero creo que se podría pensar en ciertos procesos democráticos para la elección directa de jueces y fiscales, o para la elección de ciertas autoridades del Ministerio Público. Siento que el país tiene una perfecta madurez política para hacerlo, aunque reconozco que hay muchas discusiones sobre cómo hacerlo, si a través de políticas partidistas, no partidistas, etc.

También se podría analizar la incorporación de un jurado o de jueces legos en la administración de la justicia. Sé que esto no le va a gustar a los partidarios del derecho penal, pero creo que es una posibilidad de legitimación muy válida, y que ha dado resultados en otros países. Todos sabemos que existe un jurado en EE.UU., pero también existen jurados en España para ciertos delitos y en Francia, Inglaterra, Alemania e Italia se han integrado al sistema penal los jueces legos.

Se podría hacer algún estudio e impulsar cierta reflexión con el objeto de incorporar al ciudadano, no para ahorrarse los costos de los jueces, sino porque, en la medida en que las personas se sienten parte de un sistema, no se sentirán tan libres para atacarlo. Además, la democratización de ciertos cargos impone responsabilidad y permite un mayor control de las funciones. Si, por ejemplo, un juez de garantía es un problema para alguien, se cuenta con el argumento de que este juez fue electo y ratificado.

Sé que a través de esta exposición he introducido varios temas al debate. Pero la verdad es que quería lanzar estas cosas para ver qué sale de todo esto.

Antes de finalizar quiero señalar que nuestra reforma de segunda generación tiene que incluir, necesariamente, el tema de la reinserción social de las personas. La cárcel, tal como está, no es la solución al problema de la delincuencia en Chile. Sin embargo, apenas salga una nueva cifra negativa, habrá personas que insistirán en que la tercera es la vencida, o en la prisión preventiva obligatoria para ciertos casos. De hecho, una de las propuestas de la agenda corta era aplicar la prisión preventiva por incumplimiento de cualquiera de los requisitos del artículo 140. Hay que tener cuidado: tenemos que trabajar mucho más en sensibilizar al país sobre la importancia de rehabilitar y reinsertar socialmente a las personas, porque ésa es la única solución posible en el tema de la criminalidad.

JUAN ENRIQUE VARGAS

Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

Esta presentación formula algunos comentarios sobre el Ministerio Público y su relación con la seguridad ciudadana en Chile. Para ello se ha seguido, básicamente, el libro “Desafíos del Ministerio Público Fiscal”, publicado por el Centro de Justicia para las Américas (CEJA) en octubre de 2006, que analiza los antecedentes, problemas y desafíos más relevantes que los Ministerios Públicos Fiscales presentan en América Latina, algunos de los cuales también están presentes en el caso chileno. Dicho texto es el resultado del trabajo de seguimiento a las reformas procesales penales que en varios países de las Américas emprendió CEJA desde el año 2000. Fue elaborado centralizadamente por un equipo de profesionales del área de justicia criminal del referido Centro, y contó con la validación de expertos de varios países de la región, quienes lo analizaron, comentaron y enriquecieron. Posteriormente, el estudio fue presentado en un seminario internacional, en diciembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, ante expertos de toda América Latina.

A continuación plantearemos un catálogo de varios problemas que presentan los Ministerios Públicos de la región latinoamericana. Naturalmente, sólo podremos dar una mirada muy general a ellos, para contextualizar las dificultades que aquejan a la institución chilena.

El estudio da cuenta de un primer nivel de problemas bastante básicos y graves que afectan a una porción no desdeñable de países de la región. Se trata de Ministerios Públicos que no han logrado un nivel mínimo de desarrollo institucional, que permita situarlos como actores independientes frente al poder político, con poder autónomo y capacidad de

asumir sus funciones más elementales con independencia.

Aún más común que lo anterior es encontrar en Latinoamérica fiscalías que no han sido estructuradas ni organizadas en forma adecuada para el cumplimiento de sus cometidos. Siendo así, no logran niveles mínimos de eficiencia. Se trata de organizaciones que adoptan una forma cuasi judicial, formuladas a imagen y semejanza de los antiguos Poderes Judiciales. En muchos países, las oficinas de los fiscales son imposibles de diferenciar de las de los jueces, pese a que las funciones de unos y otros, sobre todo en los sistemas reformados, son completamente diversas. Por eso mismo, también existen fiscales diversos para las distintas instancias con que cuentan los procedimientos, generándose múltiples descoordinaciones entre ellos, que no se ven a sí mismos como parte de una institución que debe actuar coherentemente, sino como funcionarios aislados, dotados de un grado de independencia en su actuar similar al que se otorga a los jueces.

Como nunca se ha completado el ejercicio de entender cuáles son las diferencias entre jueces y fiscales, y como siempre la carrera de los primeros ha sido la dominante y más apetecida, los fiscales han terminado siendo una mala copia de los jueces, siendo su función vista como una etapa del camino para llegar, con suerte, a ser jueces. En todo esto, las ideas vinculadas a la gestión —que hoy advertimos como de la mayor relevancia— han estado ajenas a la discusión, y los temas organizacionales, cuando son tratados, lo son por abogados sin mayores conocimientos en la materia, pues los administradores profesionales brillan por su ausencia en la mayoría de las fiscalías de la región.

Los problemas anteriormente descritos son aquellos que podríamos llamar propios de una “primera generación”, de la cual muchos países de la región no han podido aún desprenderse. **Chile, en cambio, junto a un grupo menos numeroso de países, debe enfrentar problemas más complejos, que podrían denominarse pertenecientes a una “segunda generación”, pero que, por eso mismo, son más difíciles de abordar. Tales problemas están directamente vinculados al tema de la seguridad ciudadana** que nos convoca.

Es necesario advertir que, al hablar del Ministerio Público en Chile como un todo, se está haciendo una simplificación que puede ser injusta con algunas realidades regionales. El modelo chileno, que admite grados significativos de flexibilidad organizacional entre las distintas Fiscalías Regionales, ha llevado a una situación bastante compleja y heterogénea. Por eso, algunas regiones han descubierto y abordado con grados relativos de éxito problemas que en otras regiones todavía ni se plantean. Sin embargo, en lo esencial, creemos que los comentarios que siguen son válidos para la generalidad de la institución.

Esta mesa redonda gira en torno a la pregunta de **cuál es la responsabilidad que tiene el nuevo sistema de justicia criminal en el fenómeno de la (in)seguridad ciudadana. En lo relativo al Ministerio Público, la ambigüedad de la respuesta a esa pregunta —en específico, sobre su papel en esa materia— es la clave para entender los problemas que hoy exhibe la institución. Falta, pues, definir cuál es el Ministerio Público que debería existir en Chile. Y hay, por así decirlo, dos modelos en competencia.**

En palabras simples, hay un primer modelo en el que los fiscales son abogados que aplican el derecho;; que hacen lo que el derecho les dice respecto de qué tienen que hacer en cada caso específico;; que actúan una vez que el delito se ha cometido y que, por lo tanto, no tienen ninguna responsabilidad frente al fenómeno delictivo. Estos fiscales actúan a posteriori;; por así decirlo, les corresponde hacer la “autopsia” al cadáver que está encima de la mesa y, obviamente, quien hace una autopsia no es el responsable de que el cuerpo que tiene al frente haya muerto. Este modelo corresponde a la visión más tradicional del Ministerio Público.

Y hay un segundo modelo competitivo, más cercano al mundo anglosajón, en el cual se parte por reconocer que el Ministerio Público tiene una variedad de instrumentos que le permiten operar estratégicamente. Esto significa que el Ministerio Público, en el marco de la ley, lo que hace, por definición, es tomar decisiones entre diversos caminos alternativos. Esas decisiones no sólo afectan la persecución del delito (por ejemplo, si se sigue o no adelante con el caso, si se pide una salida alternativa o no, o la magnitud de la condena que se solicita). También afectan en forma más general la “decisión” de delinquir que toman los delincuentes. **Desde esta perspectiva, el Ministerio Público puede tener una gran influencia en los temas de seguridad ciudadana.**

A modo de ejemplo, lo descrito se patentiza en la relación entre el Ministerio Público y las víctimas. La noción de que el Ministerio Público no es el abogado de las víctimas provoca una relación extraña entre éstas y esa institución, pues no se sabe hasta dónde el interés de ellas incide en el trabajo de los fiscales. Esto provoca gran confusión, especialmente cuando se compara la situación del Ministerio Público con la de la

Defensoría Penal Pública, institución que tiene muy claro que el imputado es el destinatario de sus servicios y que, sobre esta base, puede evaluar si está haciendo bien o mal su trabajo —simplemente, preguntándole al mismo imputado.

Mirado el tema desde otra perspectiva, puede afirmarse que **la reforma procesal penal chilena ha funcionado muy bien para los delitos graves. Sin embargo, ha tenido problemas para hacerse cargo de una gran masa de casos leves.** Existe la sensación de que estos casos, que son el grueso que entra al sistema, no son bien abordados. Esto, en circunstancias de que la calidad de vida de muchas personas está asociada a esos asuntos, y de que la percepción pública de inseguridad ciudadana, generalmente, se relaciona más con este tipo de delitos que con los más graves.

En este sentido, otra problemática que incide en la seguridad ciudadana es la relación entre el Ministerio Público y las organizaciones policiales. Gonzalo Vargas, en una intervención anterior, ya se refirió a este tema, y señaló que la reforma policial quedó como una asignatura pendiente en el proceso de transformación de la justicia criminal. Efectivamente, los que trabajamos en ella debemos admitir que este tema no fue considerado, pues ya sin eso era un desafío en exceso complejo como para sumarle nuevas áreas de problemas. La consecuencia es que, **hoy, existen todavía indefiniciones importantes entre el rol de los fiscales y el de los policías, que atenta contra la idea de un equipo de trabajo formado entre ambas instituciones, con la misión de esclarecer y sancionar los delitos.**

No existe claridad, por ejemplo, sobre cuándo un fiscal está ejerciendo sus funciones de dirección de la investigación, y

cuándo está, lisa y llanamente, sustituyendo el trabajo técnico de los policías, lo que motiva roces y malos entendidos. Estos problemas se agudizan al existir dos policías en el país, con grados diversos de avances en su trabajo y compromiso con el nuevo sistema. Y las preferencias de los fiscales por trabajar por una en desmedro de la otra pueden agudizar esa situación.

Otro problema que tiene repercusión en la eficacia del trabajo del Ministerio Público es la gran heterogeneidad que existe en el modo de funcionar de las distintas fiscalías. Una gran fortaleza del Ministerio Público, en sus inicios —como antes lo señalamos—, fue que cada Fiscalía Regional pudo probar distintos modelos de organización, diseñar su propio sistema de funcionamiento y gestión, y modificarlo cuantas veces lo estimare conveniente, lo que le dio vitalidad al sistema, y gracias a ello se consiguieron grados sorprendentes de innovación. Sin embargo, **a más de seis años de la reforma en el país, deberíamos saber ya qué modelos funcionan y cuáles no, para poder tomar las mejores iniciativas y extenderlas a toda la institución. Esto se ha hecho sólo muy escasamente.**

Esta última situación está directamente relacionada con el tema de la colaboración entre fiscales y policías. El ejemplo más claro está en Santiago, donde existen cuatro Fiscalías Regionales, debido a una decisión que se tomó, en su momento, pensando en las dificultades que significaría administrar en forma centralizada un territorio tan grande como la Región Metropolitana. Los diferentes modos de operar en las cuatro Fiscalías Regionales provocan un grado importante de incertidumbre en las policías, ya que lo que se puede hacer de una manera a un lado de una calle, puede tener que hacerse en forma distinta del otro lado de la misma;; y ello, sin olvidar que la policía, muy especialmente, requiere reglas claras y

predecibles. Al respecto, se puede citar el estudio que realizó la investigadora de CEJA, Nataly Ponce, sobre los procedimientos de trabajo para los delitos flagrantes entre la policía y el Ministerio Público, y que incluyó el detalle de las distintas acciones que los fiscales y policías tienen que hacer ante un delito flagrante en las cuatro fiscalías de Santiago. El estudio arrojó una increíble heterogeneidad, y mostró que todas las fiscalías tenían procedimientos distintos para hacer lo mismo.

Pero volvamos a la importancia de dar un nuevo rol a los fiscales. El fiscal tiene un papel claro en la persecución del delito y, tradicionalmente, se ha pensado que hasta allí llega su función, no teniendo, por ejemplo, mayor compromiso ni responsabilidad con las tareas de prevención o rehabilitación. Sin embargo, **el problema es que estas distinciones —por ejemplo, entre prevención y persecución— pierden relevancia a pasos agigantados, de la mano de las nuevas estrategias para afrontar los problemas de seguridad ciudadana. Cualquier política en materia de prevención, para ser eficaz, requiere necesariamente una coordinación estrecha con la de persecución, de tal modo de ir acompañada de una amenaza creíble del uso del aparato represivo en caso de quebrantamiento.** Por ejemplo, si una municipalidad va a invertir en la iluminación de una plaza, lo lógico sería que ella se coordine con el Ministerio Público, para que si alguien quiebra un foco en dicha plaza, se pueda contar con un fiscal especialmente atento a la investigación y sanción de ese caso, con una disposición distinta y especial frente a la destrucción de cualquier otro foco.

En términos más amplios aún, **sostenemos que el trabajo de un fiscal no debería consistir solamente en perseguir el delito, sino en pensar su trabajo de manera mucho más integral. Esto se llama, comúnmente, “persecución penal inteligente o estratégica”, e implica hacerse cargo de un problema delictivo, y no sólo de esclarecer un delito en particular.** Así, ante el caso del robo de una radio de auto, se puede actuar de dos formas diversas.

La primera y más tradicional sería investigar sólo ese caso específico, reunir la evidencia que existe y, eventualmente, conseguir una sanción a los responsables, lo que es difícil en este tipo de casos, y es normal que se agote en los involucrados más directos y, probablemente, los menos relevantes en la cadena.

La forma alternativa de aproximación sería reunir información, para ver si se está frente a un robo anecdótico o ante un problema delictivo, constituido por el robo sistemático de radios de autos en un determinado sector o por una determinada banda. Si es esto último, podría coordinadamente con la policía y actores sociales el diseño de una política destinada a desbaratar a esa banda directa o indirectamente, atacando al mercado de reductores que le da vida y que permite que se sustente. **Si los fiscales actúan de esta última manera, atacando un delito habitual en sus cimientos, la distinción entre prevención y persecución penal tiende a desaparecer, ya que forman parte de un mismo conjunto de políticas. En Chile ya existen experiencias interesantes de trabajo en esta dirección, pero todavía son minoritarias y no siempre cuentan con un claro y decidido apoyo la dirección de la institución.**

Hoy existe consenso sobre que, así como la delincuencia tiene un componente objetivo, relacionado con el volumen de delitos, también tiene un componente subjetivo, que se basa en la percepción de temor frente al delito. Por eso mismo, **se podría esperar que el Ministerio Público aborde también este segundo enfoque mediante una política comunicacional adecuada, que implique transmitir determinada imagen de seguridad a la ciudadanía. De alguna manera, el mensaje debería ser: “Señoras y señores:: yo estoy a cargo del tema, voy a solucionarles su problema, estoy aquí para eso, a mí me pagan para eso”.**

Considero que esto no ha sido suficientemente transmitido, y **si se les pregunta a los fiscales, muchos no tienen claro que su trabajo es fundamental para contrarrestar la inseguridad ciudadana.** Éste es un asunto complejo, que tiene directa relación con el Ministerio Público y con su posible contribución a la seguridad ciudadana. Una forma adecuada para abordarlo implicar alinear las metas e incentivos en el Ministerio Público en función de cuánto están contribuyendo la institución en general y, cada fiscal en particular, a la seguridad ciudadana.

Otro tema que se vincula con la seguridad ciudadana es la rendición de cuentas del Ministerio Público. No quiero que se me interprete mal: no creo que haya problemas de falta de transparencia ni de falta de probidad en la fiscalía chilena. Sí creo que **existe cierta visión de la autonomía —tal como fue definida constitucionalmente en su momento— que ha provocado que el Ministerio Público esté bastante aislado, sin mucho apoyo político, sin un cliente definido y sin claridad respecto de a quién tiene que rendirle cuentas, a quién tiene que satisfacer. Esta realidad**

se debe, en parte, a la interpretación sobre su autonomía institucional y, también, al sistema de selección de los fiscales, que ha llevado al Ministerio Público a cierto grado de aislamiento, lo cual es negativo, sobre todo porque sabemos que en el sistema de justicia nadie es efectivo si trabaja solo. Estamos frente a un sistema que fue diseñado, precisamente, con un gran nivel de interrelación entre los tribunales y los defensores y, en el caso del Ministerio Público, entre los fiscales, policías, personal de diversas instituciones auxiliares e, incluso, del propio Gobierno.

En este sentido, llama la atención que en Chile, **en los temas relativos a la política criminal, el Ministerio Público ha estado ausente.** Un par de ejemplos al respecto. Ante problemas de seguridad pública relevantes en el centro de Santiago —como lo fue el lanzamiento de una bomba “molotov” contra el Palacio de La Moneda— se creó una comisión del más alto nivel para abordarlos, pero no se convocó al Ministerio Público a participar. O, cuando se presentó el proyecto de ley para crear el Ministerio de Seguridad Ciudadana, el Ministerio Público no apareció mencionado en ningún artículo. En mi opinión, esto es una gran falla para articular una política pública coordinada en materia de seguridad, que aborde en forma coherente los niveles de prevención, persecución y rehabilitación.

Adicionalmente, **para mejorar la rendición de cuentas del Ministerio Público resulta necesario avanzar aún más en sus sistemas de información, considerando que la difusión puede servir para tomar decisiones estratégicas en términos de delincuencia.** Por ejemplo, si estamos frente al problema de las bandas armadas en determinadas zonas de Santiago, con la información estadística disponible no es

posible determinar cuándo actuó una banda, ni cómo utilizar esta información para realizar una persecución efectiva.

En cuanto a los resultados exhibidos por la institución, Mauricio Duce señalaba, al principio de esta mesa redonda, que las cifras del Ministerio Público son excelentes en cuanto al volumen de término de los casos, la rapidez de las causas y sus llegadas a término. Sin embargo, existen algunas áreas en las que el Ministerio Público debería avanzar más, especialmente teniendo en cuenta los temas de seguridad ciudadana. **Todavía el porcentaje de los casos judicializados parece relativamente bajo (30,6% en el nivel nacional). Se sabe que todos los sistemas de justicia tienen límites estructurales, y que ninguno puede esclarecer todos los casos. Pero este porcentaje podría llegar perfectamente al 40% en el futuro y, de hecho, hay fiscalías que están acercándose a esta cifra, lo que demuestra que puede hacerse un esfuerzo mayor.**

Respecto del uso de las salidas alternativas, ciertamente, no basta con judicializar los casos. Es fundamental ver cuál es el contenido de las sanciones que se reciben en ese nivel. Coincidimos con Gonzalo Vargas en que **en el plano de las suspensiones condicionales de procedimiento, existe la sensación de que muchas no tienen una carga punitiva fuerte para los imputados, y que parece casi gratis el**

hecho de ir a firmar o fijar un domicilio. Según un estudio que estamos por publicar, el 70% de las suspensiones condicionales se traducen en esto. Se trata de una carga demasiado baja para ciertos delitos, y no se puede seguir transmitiendo el mensaje de que delinquir no tiene costos, así que debería hacerse un esfuerzo por darle contenido a estas sanciones. Ejercicios como los que se están realizando en materias de drogas y programas de rehabilitación son un buen ejemplo de lo que significa asociarse a la política general del Estado para darle contenido a estas medidas.

Para finalizar, en relación con la supervisión de las medidas y penas no privativas de libertad, sabemos que no existe un sistema eficiente como el de otros países y que, por eso, los incumplimientos pueden pasar inadvertidos.

Otra gran pregunta que deberíamos hacernos es qué está pasando con el 70% de los casos que no se judicializan y que, aparentemente, están quedando archivados. También aquí se esperaría poder hacer algún tipo de labor de inteligencia, y avanzar para que esos casos, en conjunto, entreguen información y permitan obtener más respuestas. Existen algunas experiencias interesantes en este campo, se está empezando a trabajar con mapas georreferenciados y otras herramientas, pero la verdad es que esto es todavía muy incipiente.

Con el fin de evaluar el desempeño del nuevo sistema procesal penal en la Región Metropolitana, Chile, en materias de seguridad ciudadana y de entregar propuestas para mejorar el modelo, el 25 de octubre de 2006 se desarrolló la Mesa Redonda: “**SEGURIDAD CIUDADANA Y LA REFORMA PROCESAL PENAL**” en la que se analizaron cuáles son las responsabilidades del sistema judicial en materia de seguridad ciudadana; qué dice la información disponible sobre esta materia y en qué áreas el nuevo sistema puede y debe mejorar.

Los análisis e ideas que surgieron en la ocasión son recopilados en esta publicación a través de las exposiciones de los expertos y académicos participantes, ellos son: **Gonzalo Vargas**, Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana; **Juan Enrique Vargas**, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA); **Cristián Riego**, Director del Programa de Justicia Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales; **Mauricio Duce**, investigador de la Universidad Diego Portales y Coordinador de Capacitación de CEJA; y **Jorge Vial**, Profesor de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile.

El evento fue organizado en conjunto por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la Fundación Paz Ciudadana y las facultades de Derecho de las Universidades Católica y Diego Portales.