



MEJORAS AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DESPUÉS DE 10 AÑOS DE VIGENCIA EN TODO EL PAÍS

► En el siguiente artículo, y a partir de las principales conclusiones de un reciente estudio realizado por esa entidad, el director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) hace una serie de propuestas para resolver o mejorar las actuales debilidades del sistema de justicia.

► Por **Jaime Arellano Quintana**,
director ejecutivo
Centro de Estudios de Justicia de las
Américas (CEJA).

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) publicó el estudio “Desafíos de la reforma procesal penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década”, primera evaluación de los diez años de funcionamiento del sistema de justicia penal a nivel nacional, hecho por encargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Comprendió información de ocho regiones del país, que en conjunto representaron el 85 por ciento de los ingresos del

Ministerio Público en 2015. Junto con la revisión documental y estadística, se consideró la observación de audiencias en juzgados de garantía y de juicio oral, entrevistas a operadores locales, académicos y especialistas a nivel central y regional, para compartir los avances preliminares y recibir observaciones.

El objetivo general fue examinar el funcionamiento del sistema a través de un diagnóstico de sus principales avances y problemas de funcionamiento, identificando los desafíos



actuales y futuros, relacionados con el cumplimiento de sus principios inspiradores más relevantes: eficacia en la persecución penal, respeto de las garantías del imputado o imputada, satisfacción de las derechos de las víctimas y otros intervinientes y el funcionamiento oral propio de los sistemas acusatorios.

Con este estudio, CEJA busca ofrecer a las organizaciones del sistema de justicia penal información confiable, que les permita tomar decisiones estratégicas orientadas a mejorar efectivamente su funcionamiento. Dicho de otra manera, evitar que se tomen decisiones basadas sólo en intuiciones o sensaciones.

PRINCIPALES HALLAZGOS

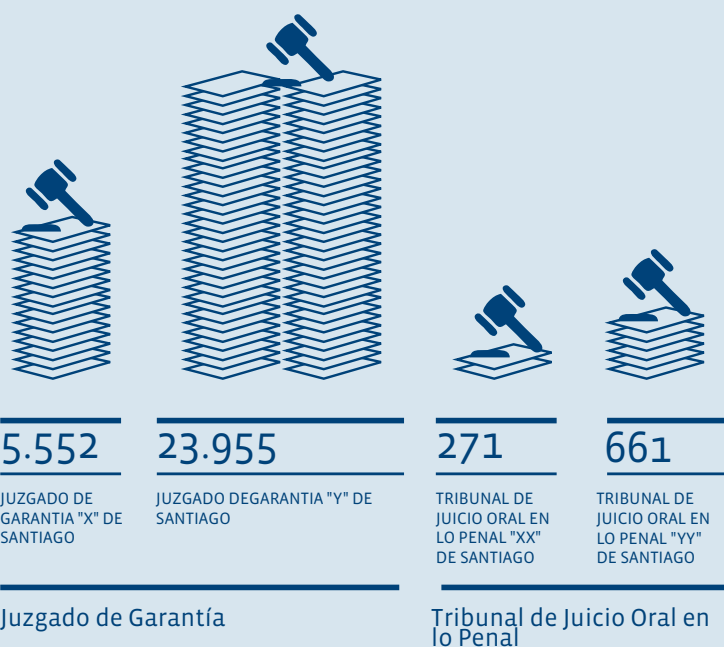
Un primer hallazgo fue que -a diferencia de otros países latinoamericanos- este es un sistema capaz de soportar grandes cargas de trabajo y que ha logrado estabilizar los

flujos de ingresos y egresos en el Ministerio Público y en el Poder Judicial. Este desafío se considera uno de los primeros objetivos que debe afrontar una reforma procesal penal. Se trata de un resultado valorable, si se considera que hay países en la región que han hecho inversiones semejantes o superiores a las realizadas en Chile y, sin embargo, su justicia penal reformada muestra importantes niveles de atraso y congestión.

Respecto de la distribución del trabajo entre los jueces y juezas de garantía y de juicio oral, se advierten importantes desigualdades. Observamos juzgados de garantía que cuadruplican en carga a otro de la misma jurisdicción y que los volúmenes de causas de los juzgados de garantía son muy superiores a los de los tribunales de juicio oral en lo penal. Según datos del Poder Judicial, el porcentaje de los casos ingresados a los tribunales de juicio representa menos del 2 por ciento de los ingresos a los juzgados de garantía.

Cargas de trabajo en el Poder Judicial

INGRESOS EN EL AÑO 2014



► “Un primer hallazgo fue que -a diferencia de otros países latinoamericanos- este es un sistema capaz de soportar grandes cargas de trabajo y que ha logrado estabilizar los flujos de ingresos y egresos en el Ministerio Público y en el Poder Judicial”.



Como una mejora plausible, CEJA recomienda avanzar hacia un modelo más flexible, que permita al sistema judicial hacerse cargo de las nuevas demandas. Para ello, es fundamental reconsiderar la división orgánica entre juzgados de garantía y tribunales de juicio oral en lo penal, para lo cual se sugiere establecer un sistema que permita compensar las cargas de trabajo sin mayores exigencias administrativas, como las actuales existentes. Lo razonable sería establecer la categoría general de jueces penales, que cumplirán funciones de garantía o de juicio (lo que ya hacen parcialmente en los hechos).

En cuanto al tratamiento que el sistema da a los casos que ingresan sin autor conocido, CEJA advierte que éste ha sido deficitario. Ellos representaron más del 50 por ciento de los ingresos en 2014 y 2015. Sólo un 13 por ciento se judicializó y, de ellos, a un 90 por ciento se le aplicó la facultad de no investigar. De los que no se judicializaron, a un 93 por ciento se le aplicó el archivo provisional.

Esta es una salida muy frecuente y justificada en todos los sistemas penales. En Chile se ha estabilizado entre el 44 y el 50 por ciento del total de términos. Sin embargo, no siempre se aplica para lo que fue diseñado y se ha transformado en uno de los mayores síntomas de baja legitimidad del sistema y de insatisfacción de las víctimas, porque la decisión es comunicada por carta a la víctima, lo que es visto como una señal indolente y poco empática.

CEJA recomienda revisar la política de comunicación del archivo, a través de una información que sepa trasladar las razones por las que la pretensión de la víctima no va a ser atendida por el Ministerio Público. Asimismo, recomendamos informar a la víctima que su denuncia e información aportada se incorporan a las bases de datos para análisis criminal. Y, posteriormente, si hay resultados en la persecución penal, informar a las víctimas, aunque no haya recuperación de sus especies, para agradecer su valiosa participación y aporte a la persecución penal y, por ejemplo, al desbaratamiento de la organización criminal.

El uso del procedimiento simplificado ha aumentado en los últimos años. En 2006 se terminaron 40 mil causas por esta vía (11,7 por ciento de los términos del Poder Judicial), cifra que ascendió en 2015 a casi 99 mil (14,58 por ciento). Junto con ello, llama la atención el reducido porcentaje de condenas que se logran a través de este procedimiento, en comparación

con el procedimiento ordinario, y la fuerte prevalencia de las sentencias absolutorias en los juicios efectivos.

ALZA DE ABSOLUCIONES

Según datos del Poder Judicial, las absoluciones se multiplicaron por diez en 12 años, llegando a 7 mil en 2015. Los expertos y expertas apuntan a que esta situación se vincularía con la falta de pruebas, así como a los problemas de coordinación interinstitucional para garantizar la declaración de los carabineros y otros intervinientes.

También llama la atención el crecimiento que han tenido las absoluciones en juicio oral, lo que hace pensar en un buen desempeño de la Defensoría Penal Pública y una debilidad en el Ministerio Público en la selección estratégica de los casos que se elevan a juicio oral, junto al forzamiento del juicio oral por vía normativa.

Como una posible mejora, se recomienda reformular los incentivos existentes para la realización de los procedimientos abreviados y simplificados, que compatibilice su utilidad eficientista con el respeto a las garantías de los/as imputados/as. Además, en el simplificado, los problemas de coordinación interinstitucional están causando un importante número de absoluciones, que desvirtúan los objetivos de este procedimiento.

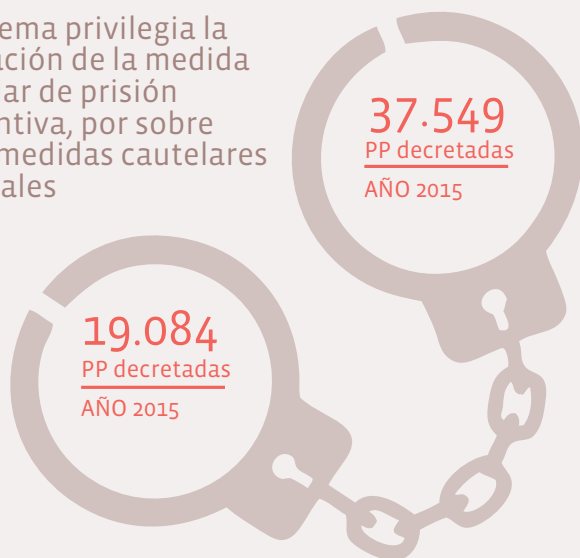
Hay, además, una visión generalizada de que el sistema ha priorizado el uso de la suspensión condicional del procedimiento, como una forma de descongestión más que como una posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin al conflicto.

Además, se observan deficitarios o nulos sistemas de control de las medidas impuestas o la falta de vínculos con la comunidad que permitan identificar las necesidades de sus miembros a la hora de imponer medidas sustitutivas. CEJA cree fundamental comenzar un trabajo de supervisión del cumplimiento de las condiciones impuestas. De lo contrario, arriesgamos el desprestigio y el desuso de este valioso instituto.

Respecto del uso de la prisión preventiva, la medida cautelar más gravosa, vemos un aumento sostenido en su aplicación. Si en 2006 la cifra fue de 19 mil, en 2015 alcanzó las 37 mil (cifras redondas). Algunas explicaciones: falta de mecanismos de control sobre otras medidas cautelares menos gravosas, reformas legislativas que promueven el aumento de medidas más severas y las presiones de los medios de comunicación, que propugnan medidas más duras contra la delincuencia.

Uso de la prisión preventiva

El sistema privilegia la utilización de la medida cautelar de prisión preventiva, por sobre otras medidas cautelares personales



SURGEN INTERROGANTES:

¿Qué cantidad de prisiones preventivas decretadas son aplicadas respetando la ley y el derecho fundamental a la presunción de inocencia?

¿Qué número de prisiones preventivas responden a su utilización como medida coercitiva, de seguridad o de cumplimiento anticipado de la pena?

ALGUNAS CAUSALES:

- Falta de mecanismos de control sobre otras medidas cautelares menos gravosas;
- Reformas legislativas que han desvirtuado el espíritu original del sistema
- Presiones mediáticas y de opinión pública que propugnan una mayor severidad contra la delincuencia, influyendo en las decisiones de los jueces.

¿Qué pasa con el derecho a la presunción de inocencia?

Fuente: Defensoría Penal Pública
Elaboración: CEJA

AUDIENCIAS MÁS CORTAS

También se ha producido un acortamiento de la duración de las audiencias, muy notorio en las de preparación del juicio oral y de procedimiento simplificado. Aunque inicialmente es un resultado positivo, pues favorece la celeridad del sistema, CEJA advierte el riesgo de que se esté produciendo una litigación de baja calidad por los intervinientes.

La realización de las audiencias es uno de los rasgos distintivos en el funcionamiento del sistema penal chileno. A pesar de ello, se ha normalizado el hecho de que los operadores re agenden nuevas audiencias sin un motivo debidamente justificado, lo que parece responder más a las necesidades de los operadores que a las de los usuarios del sistema de justicia. La dilación en la solución del conflicto penal se instala entonces como una mala práctica burocrática, en un sistema relativamente joven y con operadores mayormente no conectados al sistema inquisitivo.

Respecto de la relación entre el imputado y el defensor, el estudio señala que la entrevista inicial o previa a la audiencia no es una práctica del todo extendida, ya que demanda un tiempo adicional de trabajo para el defensor y, a su vez, se ve afectada por el escaso tiempo disponible para generar

confianza. CEJA advierte que es importante fortalecer esta instancia, pues de ella depende en gran medida la calidad del servicio que brinda el defensor y la verdadera comprensión del estado de cosas y la cautela de garantía a ser informado de su caso al imputado o acusado.

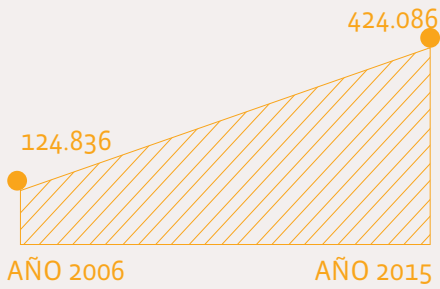
En las audiencias de control de detención se observan, en general, buenos estándares en la relación entre imputado y abogado defensor. Hay cifras positivas en torno a la comunicación al interior de la audiencia y al hecho de que el imputado interviene en muchas ocasiones realizando planteamientos, aunque en la mayoría de los casos no aporta información sustantiva al debate.

Respecto de la ilegalidad de la detención, las cifras se han mantenido constantes. Posibles explicaciones: un rol pasivo y más bien formal de los defensores, que no plantean incidencias de ilegalidad; la falta de ejercicio de un rol de garantía por el juez, que contribuya a verificar activamente el cumplimiento de los estándares exigidos por la ley; las modificaciones normativas y la falta de consecuencias de la declaración de la ilegalidad de la detención; y, finalmente, el alto número de casos no judicializados en los que podrían cometerse abusos en contra de los detenidos.



Baja cifra de ilegalidad de las detenciones

Audiencias de control de detención

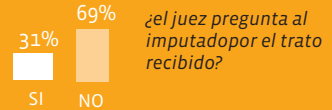
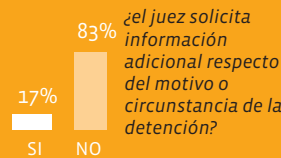
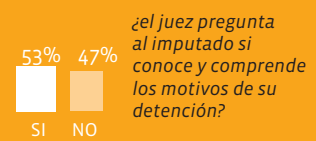
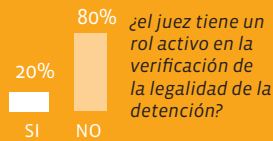


Durante el período analizado, el porcentaje de ilegalidad se mantiene bajo el 1%, a pesar del aumento de las audiencias de control de detención.

Fuente: Poder Judicial

POSIBLES EXPLICACIONES:

- Hay una baja iniciativa del defensor en el cuestionamiento de la legalidad de la detención: 90% de los defensores NO plantean la ilegalidad de la detención (observación de audiencias).
- Hay inadecuada o inexistente revisión por parte de los defensores de los antecedentes investigativos contenidos en la carpeta fiscal o no se obtuvo información relevante sobre el punto de la entrevista con el imputado.
- Se discute sobre la ilegalidad con información sumamente precaria, concretamente, con el parte policial.
- La declaración de ilegalidad de la detención no impide la formalización de la investigación ni afecta la solicitud de medidas cautelares.
- Hay un alto número de casos no judicializados en los cuales podrían cometerse abusos en contra de los detenidos. Y no visibilizados.
- Jueces no ejercen de modo activo el rol de cautela de garantías durante las audiencias de control de detención.



CEJA considera necesario modificar el diseño legal de la declaración de la ilegalidad de la detención y revisar los incentivos de los operadores para que produzca consecuencias más efectivas, de modo que esta instancia sea un mecanismo real de control de los procedimientos policiales irregulares.

MEJORAR LA INVESTIGACIÓN POLICIAL

Otro tema relevante del estudio es la necesidad de mejorar la calidad de las investigaciones criminales policiales, capacitando a las policías y generando indicadores que midan esos resultados. Actualmente el Ministerio Público está permanentemente asumiendo la información que le proporcionan las policías -PDI o Carabineros- para perseguir un delito, pero no está pudiendo saber, antes de someterla al control judicial, si esa investigación cumple o no con estándares de calidad de suficiencia. El Ministerio Público está asumiendo la carga técnica y comunicacional de casos de baja calidad evidenciaria, llevados a juicio o desechados.

Si se contara con indicadores técnicos de calidad de la investigación criminal policial, aplicados por las propias policías y el Ministerio Público, se podrían justificar y adoptar decisiones estratégicas y fijar la responsabilidad de las policías inves-

tigadoras. Es necesario, entonces, que las policías -especialmente Carabineros- avancen en esa línea.

La reforma procesal penal es un proceso que, en sus 10 años de vigencia en todo el país, ha mostrado luces y sombras, de las cuales las instituciones deben hacerse cargo. Este estudio nacional realiza hallazgos importantes y hace recomendaciones para su mejor desarrollo y consolidación.

En síntesis, es necesario profundizar en una visión sistémica de la justicia penal, en la que exista una mayor proyección del impacto de las reformas (conocidas como contra reformas) y de la creación de nuevos delitos en el sistema, en sus principios y equilibrios, así como en las cargas de trabajo de las instituciones.

También revitalizar las instancias de coordinación interinstitucional, a través de equipos técnicos permanentes, que se aboquen a un trabajo más sofisticado de monitoreo y evaluación del funcionamiento del sistema. Y finalmente, avanzar hacia estudios y evaluaciones cualitativas, que permitan analizar qué tan satisfactorias son las salidas que el sistema produce.

Para conocer el estudio completo, descargarlo en:

<http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5595>