



EL IMPACTO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

► Por Alejandro Arévalo Sarce,
Subdirector Técnico
Gendarmería de Chile.



Ante la necesidad de visualizar cuál ha sido el impacto de la reforma procesal penal en el sistema penitenciario, estamos obligados, por una parte, a volver la mirada hacia el momento de instalación de la nueva forma de enjuiciamiento criminal y, por otra, a la evolución que el proceso de ejecución penal ha tenido a lo largo de estos años y cuyas causas pudieran explicar algunos fenómenos del momento actual.

Así las cosas, indagando en los motivos que el Estado tuvo en vista para la instalación de esta nueva forma del proceso, salta a la vista -como uno de los principales elementos- la declaración aspiracional del Ejecutivo de la época, plasmada en el mensaje que acompañaba al Código Procesal Penal de 1995.

Allí se indicaba que la reforma al sistema de justicia penal implicaba considerar no solo la modificación del proceso penal, sino además instalar, entre otras cosas, una supervigilancia efectiva en la fase ejecutiva, que posibilitara lograr mayor eficacia en la protección frente a los abusos y castigos excesivos, favoreciendo con ello el proceso de reinserción social de las personas condenadas.

Explicitaba, además, que en lo que respecta al Código, éste representaba el núcleo básico de un nuevo modelo procesal penal, que aspiraba -entre otros objetivos- a producir una importante transformación, que alcanzara el funcionamiento del sistema penitenciario nacional.

Situados desde esta proyección y bajo un análisis somero de los cambios experimentados desde aquella época en el sistema de cumplimiento, se advierte que la reforma procesal penal cambió las bases del modelo de gestión que acompañaba el funcionamiento del sistema penitenciario.

Esto, principalmente propiciado por la introducción de nuevos actores dentro del sistema y un nuevo orden de competencias asociadas. A modo de ejemplo, podemos señalar la incidencia y desarrollo que ha tenido la defensa penal pública en materias penitenciarias y la participación

activa del juez de garantía actuando como juez de ejecución penal, tanto en la vigilancia del cumplimiento como en la resolución de solicitudes y reclamos propios de la fase ejecutiva.

El nuevo orden procesal impuso nuevas formas de actuación, remozó los estándares y exigió mayores y mejores interrelaciones entre las instituciones del sistema, obligando al operador penitenciario a ajustar sus procedimientos e interactuar con mayor transparencia y efectividad en este nuevo escenario.

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CULTURAL

Se vivió en aquel entonces un proceso de cambio cultural, al que los funcionarios penitenciarios debieron someterse. Por un lado, debían enfrentar las presiones de mayor eficiencia y efectividad en sus acciones y, por otro, debían asumir nuevas normas que propendían a otorgar más garantías al sujeto privado de libertad, en un entorno altamente visible.

La cultura organizacional de Gendarmería de Chile se vio impactada al tener que elevar sus estándares y buscar la forma de erradicar prácticas abusivas, reconociendo en el privado de libertad a un sujeto de derechos, capaz de ejercerlos y de exigir protección efectiva frente a eventuales abusos de poder en que pudieran incurrir los funcionarios penitenciarios como agentes del Estado.

Desde el inicio de la reforma procesal se observó un importante cambio en la relación entre condenados y procesados (imputados), por cuanto en 2000 casi la mitad de las personas que se encontraban reclusas -un 48 por ciento- estaban a la espera de que se resolviera su situación procesal (sin condena).

Es decir, por cada interno condenado había uno procesado, con excesivos tiempos de espera para sus respectivos juicios. Conforme avanzó la reforma procesal en el país, se logró una relación de 3 a 1 (por cada 3 internos condenados, un interno procesado o imputado), para llegar a una relación de 5 a 1 en 2011, donde tan solo el 20 por ciento de los reclusos se encontraba imputado.

Sin embargo, a partir de ese año la relación comenzó a bajar nuevamente, posiblemente por la disminución de nuevas condenas del antiguo sistema procesal, dado que se cerraron la mayoría de los casos pendientes de antes de la reforma.

Las variaciones porcentuales anuales por calidad procesal dan cuenta de un incremento en la población condenada privada de libertad y la caída de la población en prisión preventiva, principalmente de la población de detenidos que provienen del antiguo sistema procesal.

En lo referido a imputados, se observa una variación negativa respecto de los años 2005 y 2009 en comparación a 2000, lo que aporta indicios de que el efecto de la reforma procesal penal no hubiese tenido un impacto tan positivo. Distinto a ello es el crecimiento que ha mostrado la población de condenados privados de libertad.

En efecto, a fines de 1999 había dentro de las cárceles 15 mil 57 procesados y detenidos versus 14 mil 994 condenados, situación que cambió radicalmente con el advenimiento de la reforma procesal penal, pues la proporción de la población penal se invirtió y fuimos testigos de que en un muy corto tiempo se produjo un aumento de la población condenada y una baja ostensible de aquella sujeta a medida de prisión preventiva¹.

REINSERCIÓN Y PRESUPUESTO

Esto ha provocado uno de los más importantes cambios que ha debido asumir el sistema penitenciario, derivado del nue-

¹ La población penal constituida por detenidos, procesados (antiguo sistema procesal), imputados (nuevo sistema procesal) y los condenados a pena privativa de libertad experimentó un incremento, pasando de 33 mil 313 personas en 2000 a 37 mil 3 personas en 2005, cuando finalizó la instalación del nuevo sistema procesal en la Región Metropolitana.

Cabe destacar que tras la primera década de su puesta en marcha, el número de privados de libertad ascendió a 54 mil 565 personas (promedio en 2010), mostrando un incremento de 64 por ciento respecto de la población penal promedio del año de inicio.

Respecto del porcentaje de variación de la población privada de libertad, el mayor incremento relativo se observa entre 2006 y 2008, donde se dictó una gran cantidad de sentencias que estaban en espera. Finalmente, la población privada de libertad ha decaído en los últimos siete años, en que han operado modificaciones legales como, por ejemplo, indultos (Ley N° 20.588 de 2012), ampliación del catálogo de penas alternativas a la reclusión (modificación por Ley N° 20.603 de la Ley N° 18.216), y cambios al DL 321 (Ley N° 20.587), lo que se tradujo en un aumento de la población en libertad condicional.

“La cultura organizacional de Gendarmería de Chile se vio impactada al tener que elevar sus estándares y buscar la forma de erradicar prácticas abusivas, reconociendo en el privado de libertad a un sujeto de derechos, capaz de ejercitarlos y de exigir protección efectiva frente a eventuales abusos de poder en que pudieren incurrir los funcionarios penitenciarios como agentes del Estado”.

vo orden procesal penal. Esto porque el mayor número de condenados impuso soterradamente un aumento de la oferta programática de reinserción social, y consecuentemente, un aumento en el presupuesto para enfrentar este nuevo desafío.

Desde la instalación en todas las regiones del país de la reforma procesal, que terminó en 2005 con la incorporación de la Región Metropolitana, los mecanismos de asignación y transferencias de recursos en el sistema penitenciario también consideraron una modificación sustantiva al presupuesto institucional.

De esta forma, se instituyó en 2006 el programa presupuestario 02, que considera los recursos asociados a la reinserción social para dar soporte a las exigencias del incremento de la población penal condenada y que obligaba a una mayor especificación de los recursos financieros para la intervención.

Es así como en 2006, el presupuesto del programa 02 partió en mil 243 millones 234 mil pesos (M\$1.243.234) a valor de ese año y en el actual 2018 alcanza un total de 43 mil 523 millones 953 mil pesos (M\$43.523.953). Es decir un incremento de 3 mil 400 por ciento.

Los procesos de gestión penitenciaria se vieron impactados notablemente, pues se requería de un modelo de gestión



más ágil y descentralizado, orientado a los resultados y potenciando un uso más eficiente de los recursos y una toma de decisiones oportuna, informada y transparente.

Esta forma de administración, en la primera etapa de la reforma procesal, constituyó la urgencia más inmediata para el servicio, lo que obligó a incluirla en una estrategia institucional de mediano y largo plazo.

La transformación administrativa obligó al diseño de nuevas prácticas de trabajo y la adscripción de las bases auditables de una nueva gestión pública, acorde a los nuevos modelos exigibles para instituciones afines en el contexto regional e internacional.


El establecimiento de estas nuevas prácticas, el mejoramiento de los procesos y un adecuado apoyo tecnológico permitió que la institución superara el proceso de instalación del nuevo orden procesal y se acoplara a la modernización que su puesta en marcha imponía.

En lo que respecta a las medidas alternativas a la reclusión, el impacto de la reforma procesal en el total de la población penal atendida evidenció una disminución en el inicio (2000 a 2006), para luego mostrar un aumento importante hacia 2010. De esta forma, se puede sostener que salvo los primeros años,

se presenta un comportamiento equivalente al subsistema cerrado, para luego tomar su propio derrotero².

Por tanto, el efecto que se ha tenido en vista al momento de instalar la reforma procesal penal ha sido efectivo, pues lo podemos considerar de gran impacto. Sin embargo, éste ha sido poco planificado y de un magro diseño, lo que obligó a morigerar los efectos sobre la marcha, con el fin de satisfacer las obligaciones inmediatas y coyunturales.

Siempre será deseable que los diseños en las políticas públicas de la justicia criminal consideren los efectos que generan en el sistema penitenciario, y de acuerdo con ello, se prevean acciones para soportar los cambios, proveyendo de los recursos humanos, materiales y financieros que esto supone.

Basados en esta experiencia, nuestro sistema penitenciario está expectante ante los futuros desafíos y cambios normativos sustanciales, tales como una ley de ejecución de penas. 

² Mención aparte es lo ocurrido a partir de 2013, donde los condenados en Subsistema Abierto muestran un importante aumento, producto del inicio de la modificación a la Ley N° 18.216 a través de la Ley N° 20.603 de junio de 2012.