



ACTA COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

**36 SESIÓN ORDINARIA
Martes 10 de octubre de 2017.**

Asistentes:

Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Sr. Jaime Campos Quiroga.
Presidente Excelentísima Corte Suprema	Sr. Hugo Dolmestch Urrea.
Fiscal Nacional	Sr. Jorge Abbott Charme.
Subsecretario de Justicia	Sr. Nicolas Mena Letelier.
Defensor Nacional	Sr. Andrés Mahnke Malschafsky.
Jefe Jurídica Policía de Investigaciones	Sr. Luis Silva Barrera.
General de Justicia de Carabineros de Chile	Sr. Juan Carlos Gutiérrez Silva.
Servicio Médico Legal	Sr. Jorge López Contreras
Presidente Colegio de Abogados	Sr. Pedro Pablo Vergara.
Asesor del Ministerio de Interior	Sr. José Silva Santa Cruz.
Centro de Estudios de las Américas	Sr. Jaime Arellano Quintana
Secretaría Ejecutiva	Sra. Marcela Corvalán Letelier.
	Sr. Álvaro Pérez d'Alençon

Tabla.

Para la presente sesión se fijó la siguiente tabla:

- Estado de Avance de cada una de las Subcomisiones.
- Presentación titulada "Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década" por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Inicio de la sesión.

Saludos y palabras de bienvenida a todos los Comisionados de parte del **Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos**. Acto seguido se aprueba el acta anterior por unanimidad.

El Sr. Pérez expone sobre el estado de avance de cada una de las subcomisiones, indicando que su estado es el siguiente:

La **Subcomisión de Interconexión de Resoluciones Judiciales**, se aborda el Repositorio Único de Información Interinstitucional, que dice relación con 4 flujos: Órdenes de Detención (OD), Medidas Cautelares (MC), Penas Sustitutivas (PS) y Suspensión Condicional Procedimiento (SCP).

OD: El Servicio Web de las policías para la recepción de diligencias se encuentra disponible. Tanto Carabineros como PDI, en el primer semestre del 2017, desarrollaron el envío de diligencias al repositorio único en un ambiente de prueba, se espera para este mes su implementación en ambiente de producción.

MC: El tribunal incluye en este proceso la firma digital avanzada y se crea un formulario único de medidas cautelares, para la estandarización, validación y comunicación de éstas. Se encuentra desarrollada la consulta de medidas cautelares a través del repositorio único, pero no está disponible aún para su uso. Se implementará este mes.

PS: Se encuentra habilitada la interconexión entre Gendarmería, SRCeI y PJUD. En mayo de 2017 se envían en forma masiva las sentencias históricas a Gendarmería. Se mejora la comunicación con MP, se incluyen en la sentencia nuevas inhabilidades incorporadas al código penal: Inhabilidad art.371, art 372, N° 2, N° 3 del Código Penal. Interdicción art.372 Inc. 1° y Privación art.370 bis código penal.

SCP: Se implementó el envío de suspensión de licencia de conducir al SRCeI.

En relación con el sistema de *Interconexión Inhabilidades del Artículo 372 Código Penal*, cabe recordar que el artículo 372 del Código Penal impone la obligación del condenado por delitos sexuales de presentarse cada tres meses ante Carabineros de Chile para informar su domicilio, durante los diez años siguientes al cumplimiento de la pena. El incumplimiento de esta obligación está sancionada como una falta (art. 494 CP).

Estado de Avance: Se desarrolla una plataforma informática en Carabineros de Chile para administrar esta información. Se establece un sistema de interconexión para que Gendarmería informe a Carabineros el cumplimiento de la pena, y por ende, el inicio de la obligación descrita. Se incorporan en la plataforma los datos históricos de las personas condenadas por los delitos señalados y que están sujetos al cumplimiento de esta obligación. Se redacta un Protocolo de Operatividad del Sistema. Dicho protocolo está aprobado por la fiscalía jurídica de Carabineros y Ministerio de Justicia. Actualmente en revisión de Gendarmería. El sistema está operativo en fase de prueba.

Beneficios del sistema: Asegurar el control de la medida. Posibilitar que los obligados al control puedan presentarse en cualquier unidad policial del país.

Subcomisión de ADN CODIS: El sistema de ADN CODIS funciona en base a cinco registros, y permite la consulta universal sobre la existencia de huella genética.

Estado de Avance: Se elabora un Formulario Único de Solicitud de Pericia de ADN, a efectos de facilitar la comunicación entre el MP y el SML. (2016) El Fiscal Nacional imparte una instrucción particular a sus fiscales para su utilización (2016) El MP realiza una capacitación a nivel nacional para su uso (2017).

Se realizan preparativos para la actualización del software de ADN CODIS a la versión 7.0 (actualmente no hemos podido avanzar por falta de recursos)

Subcomisión de Verificación de Identidad: *Protocolo de Actuaciones entre Gendarmería y SRCeI:* Relacionado con el proceso de ADN CODIS, que agiliza el proceso de verificación de identidad de las personas condenadas al momento de la toma de muestra biológica.

Para ello se elaboró un Convenio de Actuaciones que facilita la tarea de identificación mediante el envío y comparación electrónica de las impresiones dactilares con la base de datos del SRCeI.

Este sistema cambia fuertemente la forma actual de operar, sustituyendo el sistema manual de identificación, por lo cual su estructura final sigue en estudio.

Estado de Avance: Se redactó por el SRCeI primera propuesta que cuenta con el VB de la fiscalía de esta cartera de Estado. En la revisión Gendarmería de Chile efectuó una serie de consultas técnicas sobre su implementación, las cuales fueron plausibles. Por ello, convocaremos prontamente a una reunión técnica para despejar aquellos inconvenientes.

Subcomisión de Bienes Incautados y Decomisados; *Facilitar la subasta de vehículos motorizados y bienes inmuebles:* Esta Subcomisión es liderada por el Ministerio Público y participan en ella DICREP, el SRCeI, Servicio Nacional de Aduanas, Ministerio del Interior, Poder Judicial, Consejo de Defensa del Estado, Tesorería General de República y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su objetivo es solucionar mediante acuerdos interinstitucionales la deficiente normativa para la subasta de vehículos motorizados y bienes inmuebles.

Estado de Avance: Convenio DICREP y SRCeI para facilitar la cancelación de inscripciones de vehículos. Subasta de 23 vehículos (07.07.2017). Mesa Operativa DICREP / MP para vehículos imposibles de identificar y aquellos sin valor comercial. Interconexión entre MP y PJUD para la información de bienes inmuebles. Nuevas instrucciones del Fiscal Nacional para el aseguramiento patrimonial por acuerdos con Tesorería General de la República.

Subcomisión de Persecución Penal:

Piloto de Persecución Penal Focalizado en Providencia y Puente Alto. Durante el año 2016 se desarrolló un conjunto de acciones tendientes a implementar un sistema de coordinación cuyo objetivo fue el aumento de las primeras diligencias por parte de las policías en el sitio del suceso, y que dicha información, fuera sistematizada por la fiscalía.

Una vez sistematizada toda la información recolectada, se procedió a la redacción de un informe final. Se terminó la redacción del Informe en julio de 2017.

Principales hallazgos: Ambos pilotos se comportaron de diferentes maneras: El equipo de Puente Alto obtuvo mejores resultados en la ejecución de las primeras diligencias y también en las investigaciones posteriores, ya que se logró identificar y procesar judicialmente a tres individuos en forma posterior a la denuncia (1 está en prisión preventiva y 2 tienen orden de detención, y se logró relacionar y agrupar causas). Las víctimas evaluaron positivamente el trato recibido por parte de los funcionarios que realizaron las primeras diligencias (de 5.5 a 6.2 impacto: +0.6)

Subcomisión de Persecución Penal. Trabajo Conjunto Ministerio Público - Carabineros - Policía de Investigaciones, cuyo objetivo es desarrollar un trabajo coordinado para la persecución penal entre dichas instituciones. La propuesta fue presentada y aprobada en esta Comisión en la sesión del 21 nov 2016.

Esta tarea está a cargo del MP a través de la División de Estudios, se identificó un nudo crítico en los "robos no violentos" "no flagrantes". Se fijó el foco en el delito de Robo en lugar habitado para la realización oportuna y completa de las primeras diligencias respecto de estos delitos.

Estado de Avance: Se procedió al estudio que permitirá actualizar el Manual de Primeras Diligencias en materia de Robo en Lugar Habitado. Las zonas de intervención se definieron en la fase 1 de la implementación de las Unidades de Análisis Criminal (Valparaíso, O'Higgins, Biobío y La Araucanía). Actualmente se encuentra pendiente la definición de las zonas específicas de intervención.

Ley 20.931 mandata la realización de un plan nacional de capacitaciones interinstitucionales.

Estado de Avance: Jornada de sensibilización sobre la situación de migrantes en Chile, realizado por la DPP en el mes de abril de 2017, en Santiago. El delito de trata de personas (Copiapó y Puerto Montt), a cargo del Ministerio Público. El Control Judicial de la carpeta investigativa del Ministerio Público, a cargo del Poder Judicial, en la ciudad de Santiago. Traslado de personas privadas de libertad hacia el extranjero, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (Santiago)

Actividades agendadas:

El delito de trata de personas en Santiago, a cargo del Ministerio Público (octubre).

Investigación en delitos sexuales y funcionamiento del CAVAS, en las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Biobío y Metropolitana (noviembre)

Funcionamiento del Plan Cuadrante Preventivo, en todas las regiones, a cargo de Carabineros.

Subcomisión de Seguridad en Tribunales. *Revisión de las Medidas de Seguridad en los Tribunales Penales primer semestre 2017*

Tras la celebración de 4 sesiones de la Mesa de Seguridad, se propuso la celebración de un Protocolo Interinstitucional.

La Corte Suprema advirtió que aquello podría significar una duplicidad de funciones, puesto que corresponde al máximo tribunal, a través de la CAPJ, velar por el buen funcionamiento de los tribunales del país.

Por ello, y aprovechando el trabajo desplegado, se elaboró un documento que contiene una serie de sugerencias cuya finalidad es aportar en el trabajo de la Excma. Corte Suprema.

Estado de Avance: Dicho documento ha sido finalizado y remitido a la Corte mediante el Oficio N° 4405 de fecha 07 de septiembre de 2017. En aquel instrumento se sistematizan las observaciones formuladas por las diversas instituciones y las acciones ejecutadas durante el primer semestre.

Subcomisión de Víctimas y Testigos *Revisión de las Medidas de Protección en el ámbito Penal.* Esta Subcomisión, conforme al mandato constitucional en la materia, tiene su secretaría ejecutiva radicada en el Ministerio Público. Tiene por objeto la Coordinación de la oferta pública, fortalecer y proceder a la implementación de las medidas de protección en favor de la víctima y los testigos utilizando todas las herramientas públicas disponibles. La Secretaría Ejecutiva ha redactado un documento que sistematiza la oferta pública en la materia.

Estado de Avance: Se elaboró un breve informe sobre la oferta pública existente y las líneas de trabajo, cuya redacción ha sido recientemente finalizada. Las Mesas regionales han desarrollado distintas coordinaciones locales en la materia, destacando la región de Valparaíso. Actualmente la Secretaría Ejecutiva de esta Subcomisión (Ministerio Público) está diseñando un plan de acción que será prontamente presentado para su aprobación.

Tribunales de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol *Implementación para la Población Adolescente:* Los Tribunales de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol han experimentado una fuerte ampliación de su cobertura.

Estado de Avance: Implementación de la oferta para la población adolescente en 28 Juzgados de Garantía del país. Publicación del Manual de Procedimientos para Adultos. Fuerte colaboración internacional con Argentina que se encuentra en proceso de diseño e implementación. En proceso de redacción el Manual de Procedimientos para Adolescentes.

Finalmente, el **Sr. Pérez** agradece la colaboración prestada por todas las instituciones participantes de estas Subcomisiones.

El **Ministro de Justicia y Derecho Humanos**, señala que junto con felicitar la labor realizada, manifiesta que lamenta la percepción que a veces tiene la ciudadanía sobre la gestión en estas materias.

El **Fiscal Nacional**, manifiesta su interés de participar más activamente en la Comisión de ADN CODIS, por lo cual ofrecemos nuestra colaboración.

El **Sr. Vergara**, realza el interés del colegio de participar en los aspectos de seguridad en tribunales, puesto que en algunos casos las defensas particulares han visto dificultado su acceso a entrevistarse con los imputados por estas razones.

El **Ministro de Justicia y Derecho Humanos**, aclara sobre el punto, que esta materia ha salido de la esfera de conocimiento de esta Comisión, y que dicho asunto es tratado directamente por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

El **Presidente de la Corte Suprema**, destaca la importancia de seguir avanzando en los procesos de automatización de la información, para evitar la duplicidad de datos y las inconsistencias entre ellos. Asimismo, ello puede favorecer la comunicación de los avances de gestión del sistema penal. Destaca los avances en el sistema de interconexión y la creación del sistema para el control del artículo 372.

El **Ministro de Justicia y Derecho Humanos** le otorga la palabra al Sr. Arellano, indicando que se trata de un estudio relevante para poder observar cómo ha funcionado el sistema penal, y que existen importantes datos que conviene tener a la vista.

El **Sr. Arellano**, inicia su presentación sobre el trabajo realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) por encargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, titulado "Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década". Agrega que este nombre, no fue elegido por casualidad, puesto que el objetivo general de este estudio es examinar el funcionamiento del sistema de justicia penal a diez años de la implementación de la Reforma Procesal en todo Chile, realizando un diagnóstico de sus principales avances y problemas de funcionamiento, con el fin de identificar los desafíos actuales y futuros ligados al cumplimiento de sus principios inspiradores más relevantes.

La investigación fue concebida como una evaluación de su implementación. Ello sin perjuicio, de que no se centró únicamente en la implementación de la reforma procesal penal, sino que contempló además el diagnóstico de nudos críticos y buenas prácticas durante este proceso, de cara a elaborar recomendaciones de política pública.

El levantamiento de información se estructuró en dos grandes niveles. Un primer nivel basado en el análisis de información secundaria donde se procedió a la revisión documental y estadística a partir del año 2006. Se consideró tres paneles de expertos; la realización de 128 entrevistas a operadores locales del sistema de justicia a nivel regional; la realización de 65 entrevistas a especialistas a nivel central y regional; la realización de dos entrevistas a destacados académicos; la observación no participante de 1.788 audiencias en Jugados de Garantía (de control de detención, formalización, procedimiento abreviado, procedimiento simplificado, preparación de juicio oral, acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del procedimiento); y, finalmente, la observación de 33 audiencias de juicio oral en Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

Un segundo nivel consistente en un levantamiento de información primaria en ocho regiones, las cuales son las más significativas, que en su conjunto representan más del 85% de ingresos de causas al Ministerio Público en el país, por lo que los resultados de este análisis se consideran representativos del funcionamiento del sistema procesal nacional.

En cuanto a los principales resultados y hallazgos de la investigación, se abordó en cuatro ejes:

1. Sobre la eficacia del sistema de justicia penal;
2. Sobre la eficacia de las instituciones;
3. Sobre la participación del imputado en el sistema de justicia; y
4. Sobre la participación de la víctima en el sistema de justicia.

Sobre la eficacia del sistema de justicia penal

Aquí se resumen los resultados de la investigación en torno a la eficacia del sistema de justicia penal.

En relación al manejo de la carga de trabajo: Analizando el comportamiento del sistema penal hasta el año 2011, se puede comprobar como el dictado de leyes que crean nuevos delitos ha impactado en la carga de trabajo del sistema y no siempre ha existido un estudio o proyección de dicho impacto. A pesar de ello, se ha producido una estabilización en el total de casos que el sistema conoce a partir del año 2011 situándose en torno a los 1.300.000 casos anuales que ingresan al Ministerio Público. De esta forma aparentemente el sistema de justicia penal ha tocado techo en lo relativo a los casos que ingresan anualmente al Ministerio Público. **Un aspecto destacable es la capacidad que ha demostrado el sistema para manejar los flujos de casos y para dar salida a las grandes cantidades de casos que ingresan al sistema.** En este sentido, las cifras muestran que en el año 2006 la cantidad de relaciones terminadas fue de 401.707 y en la medida en que pasaron los años aumentó sostenidamente hasta llegar a su punto cumbre durante el año 2014 con 924.994 relaciones terminadas.

Por su parte, el problema de vincular salidas judiciales con salidas de calidad, desde los inicios del funcionamiento del sistema de justicia penal ha existido una tendencia a vincular las salidas judiciales con salidas en las cuáles existe un nivel de calidad más elevado. Entendemos que esta vinculación no es adecuada ya que para saber si una respuesta del sistema satisface los intereses de las partes y, por lo tanto, es de alta calidad, es necesario un análisis cualitativo en el que se profundice en las circunstancias concretas de los casos.

Ahora bien, en cuanto al tratamiento de casos con autor desconocido y casos flagrantes, de forma histórica y sistemática el tratamiento que da el sistema de justicia penal a aquellos casos que ingresan sin un autor conocido **es bastante deficitario**. Así, aunque suponen cerca de un 50% del total de ingresos del sistema, apenas un 10% son judicializados y en aquellos casos judicializados, la respuesta del sistema tiende a ser muy baja ya que en un 90% de ellos se aplica la facultad de no investigar. En la actualidad la Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público que implica la creación de unidades de análisis criminal, debiese permitir iniciar una senda de trabajo en tal línea. El sistema parece haberse acomodado en el procesamiento de casos flagrantes y su derivación hacia salidas alternativas como la suspensión condicional del procedimiento o hacia procedimientos como el simplificado. Respecto a este tipo de salidas o procedimientos, sería importante profundizar a través de información empírica sobre cuál es la calidad de la resolución de este tipo de casos.

Profundización en algunos términos relevantes:

- El archivo provisional se ha consolidado como un tipo de término que no siempre se aplica para la finalidad para la que fue diseñado (esperar a la existencia de más antecedentes para reabrir el caso). Las grandes áreas críticas en la aplicación de los mismos son el bajo nivel de análisis de la información existente que permita reabrir los casos y la deficiente política de comunicación con la víctima.

- Sería importante que el Ministerio Público y el Poder Judicial generen un sistema de medición más homogéneo para medir las sentencias condenatorias. Así, a través de la consolidación de este sistema de medición más uniforme, podrían superarse inconvenientes tales como el hecho de que el MP incluye los casos en que se recoge el requerimiento de procedimiento monitorio como sentencia condenatoria. Otro de los desafíos a futuro del sistema sería analizar cualitativamente y en profundidad la calidad real que presentan las sentencias condenatorias en procedimientos abreviados.

- El procedimiento simplificado ha presentado un aumento en su uso en los últimos años; así, durante el año 2006 se terminaron 40.392 causas por este tipo (lo que supone un 11,7% de los términos del Poder Judicial), cifra que asciende durante el 2015 a un total de 98.924 causas terminadas que corresponden a un 14,58% del total de los términos. Por otra parte, llama la atención el reducido porcentaje de condenas que se logran a través de este procedimiento si se lo compara con el ordinario y la fuerte prevalencia de las sentencias absolutorias en los juicios efectivos. Así, según los datos del Poder Judicial, las absoluciones del año 2003 fueron en total 703, mientras que durante el año 2015 se multiplicaron por diez llegando a las 7.028. Los expertos 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.

- Se aprecia una visión generalizada acerca 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 pueda poner fin al conflicto inherente

a la causa penal. Además, hay deficiarios o nulos sistemas de control de las medidas impuestas o la falta de vínculos con la comunidad que permitan identificar cuáles son las necesidades de los miembros de la comunidad a la hora de imponer medidas sustitutivas.

En relación a las características de la realización de audiencias, se observa que:

- Se ha producido un acortamiento de la duración de las audiencias, lo que se hace muy notorio en la audiencia de preparación del juicio oral y en la audiencia de procedimiento simplificado. Esto, inicialmente es un resultado positivo ya que va a favorecer a la celeridad del sistema. A pesar de ello, hay que advertir del riesgo de que se esté produciendo una litigación de baja calidad por parte de los intervinientes.
- El agendamiento de las audiencias se realiza de forma adecuada en el sentido de que no existe un incumplimiento de los plazos legales establecidos al efecto. A pesar de ello, queremos advertir que con el paso de los años han ido aumentando los plazos de agendamiento de algunas audiencias como las de juicio oral en los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.
- A grandes rasgos, la efectividad en 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 agenden nuevas audiencias para nueva fecha y hora sin un motivo debidamente justificado**, un fenómeno que parece responder más a las necesidades de los operadores del sistema que a las necesidades de los usuarios del sistema de justicia.

En la coordinación interinstitucional:

- Se valora muy positivamente la existencia de instancias a nivel nacional y regional. Uno de los aspectos donde es necesario que se fortalezcan estas instancias es en la difusión y comunicación de sus resultados al conjunto de operadores del sistema penal.

Sobre la eficacia de las instituciones

En este Segundo Eje se expresan los principales hallazgos de la investigación en torno a la eficacia de las instituciones, es decir, el análisis del desempeño específico de cada

una de las instituciones principales que operan en el sistema de justicia penal. Concretamente, el análisis de los nudos críticos y buenas prácticas se centra en las siguientes instituciones: Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones) y Servicio Médico Legal.

Ministerio Público:

- La diversificación de los modelos de gestión de las fiscalías regionales parece una decisión adecuada ya que les concede libertad para adaptarse a las particularidades de la criminalidad regional. Sin embargo, aún parece faltar comunicación interna entre las distintas fiscalías regionales que puedan mostrar cuáles han sido los éxitos o fracasos en políticas de persecución para evitar errores y repetir aciertos en técnicas y estrategias de investigación y organización.

- Si bien inicialmente el Ministerio Público fue innovador en sus diseños institucionales, hasta el momento la institución no ha logrado incorporar cambios estructurales en su funcionamiento interno para afrontar los grandes desafíos. La Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público, supone una importante oportunidad para mejorar de forma cualitativa los resultados que la institución produce.

- Se puede constatar que el Ministerio Público, en sus años de historia, no ha tenido una política de persecución penal clara que se haya plasmado en objetivos específicos y concretos que hayan permitido evaluar su nivel de cumplimiento. Se ha producido un proceso de especialización del trabajo de la fiscalía en base a delitos específicos, pero eso dista mucho de tener una política de persecución clara que busque incidir en determinado fenómeno criminal.

- Por otro lado, el sistema de evaluación de desempeño de los fiscales ha empezado a funcionar como una política de persecución no declarada y no transparentada que tiene un fuerte impacto en los resultados del trabajo de la fiscalía.

Defensoría Penal Pública:

- La Defensoría Penal Pública ha sido una institución que ha innovado en su diseño institucional y en su sistema de licitaciones. A pesar de ello, se aprecia que la carga de trabajo es muy elevada y que los defensores de planta o licitados pocas veces disponen

del tiempo necesario para que la calidad del servicio prestada a los clientes, cumple con los estándares que la misma institución se ha impuesto, esto se ve agravado en muchos casos por el sistema de turnos existente.

- Se valoran positivamente los estándares técnicos de defensa ya que permiten realizar una evaluación del desempeño de los defensores sin perder de vista el objetivo principal de sus funciones, esto es, prestar un servicio de defensa efectivo. A pesar de ello, es importante que los estándares puedan adecuarse al proceso de especialización que ha sufrido el sistema penal y que se prioricen los mecanismos cualitativos para poder obtener información de calidad acerca del caso concreto y de las expectativas procesales del mismo.

- En general se puede indicar, que el proceso de especialización de la Defensoría Penal Pública en base a grupos con algún grado de vulnerabilidad supone un gran éxito desde la perspectiva del tratamiento diferenciado a estos grupos y la mejora en sus niveles de acceso a la justicia. A pesar de ello, se hace necesario seguir profundizando estos sistemas, tratando de generar más defensores con dedicación exclusiva a este tipo de imputados y atendiendo nuevas situaciones como las minorías sexuales o los casos de salud mental.

El Poder Judicial:

- El diseño organizacional rígido establecido por Chile –división orgánica rígida entre Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal-, termina por generar cargas inequitativas de trabajo no solo al desdoblarse las funciones jurisdiccionales por etapas, sino también dentro de los mismos Colegios de Jueces de una misma ciudad. Inicialmente, se identificó la necesidad de diferenciar las funciones que caben al juez de garantía y las que le corresponden al juez de juicio, pero actualmente existe bastante consenso acerca de la necesidad de generar estructuras que incluyan ambas funciones para poder hacer un reparto más equitativo de la carga de trabajo.

- En relación a las estructuras de gestión administrativa creadas con la reforma procesal penal, se puede percibir que la figura del administrador se encuentra excesivamente supeditada a la figura de los jueces.

- Se percibe una normalización en la suspensión de las audiencias y su reprogramación para nuevo día y hora debido a la inexistencia de estudios o medidas destinadas a subsanar este importante problema.
- En general podemos señalar de la observación de audiencias, que la judicatura tiene un rol bastante aceptable en la conducción de las mismas, particularmente, en aquellos casos que se basan en un acuerdo entre las partes, tales como la Suspensión Condicional del Procedimiento y los Acuerdos Reparatorios. A pesar de ello, las principales debilidades se encuentran a la hora de preguntar a los intervinientes si han recibido presiones para alcanzar el acuerdo, o bien la mención al imputado respecto a que con esta salida o procedimiento se está renunciado al derecho al juicio oral.
- Por otro lado, tal y como se relevó en otros apartados del informe, los aspectos relacionados con la supervisión y el cumplimiento de las condiciones de la suspensión condicional o los compromisos del acuerdo no tienen ningún tipo de control por parte del sistema, así que los debates relacionados con cómo y quién supervisa la pena alternativa son prácticamente inexistentes.

Las Policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones):

- Funcionarios de Carabineros y la Policía de Investigaciones señalan normalmente la insuficiencia de recursos técnicos y humanos como factor que afecta el desempeño de sus respectivas funciones. No obstante, sería necesario un análisis más acabado sobre las necesidades detectadas a partir de datos concretos, así como también de instancias objetivas de evaluación de la labor policial.
- Uno de los aspectos positivos a destacar en el trabajo de las Policías, es la buena comunicación a nivel operativo que existe entre estas y el Ministerio Público, destacándose la confianza creada entre fiscales y policías. Con todo, en algunas Regiones se aprecia que formas más desformalizadas de comunicación conviven con otras más rudimentarias como los oficios. En este sentido, debería avanzarse hacia la definición de una estrategia de comunicación en común que determine de antemano si ha de privilegiarse un sistema más flexible o bien uno que anteponga la certeza en el registro.
- A pesar de los positivos hallazgos en materia de comunicación, se hace necesario la creación de una estrategia de trabajo interinstitucional entre Policías y Ministerio Público.

Con ella podrían abordarse problemas tales como: la definición de metas de gestión compatibles entre sí; protocolos de asignación de pericias para evitar la duplicidad innecesaria de diligencias investigativas; y un sistema de prelación para las pericias encargadas.

- Un aspecto que es especialmente conflictivo es la inexistencia de mecanismos sancionatorios para el policía que no cumple con las órdenes impartidas (o bien la incompatibilidad de estas instrucciones del fiscal con las emanadas de las propias jefaturas de las Policía), que se acrecienta además por la rigidez institucional de las mismas instituciones policiales.

- Se observa que la capacitación conjunta entre Fiscalía y Policías es un tema a fomentar y robustecer como parte de la construcción de una mirada estratégica, capaz de salvar posibles incongruencias que actualmente presentan las instituciones. Del mismo modo, se advierte que el foco debiese ser esencialmente práctico y centrado en el desarrollo de habilidades y destrezas, en consonancia con el trabajo que los operadores realizan en sus respectivos puestos.

- En cuanto a la participación de los policías en audiencias, observamos que hay un tratamiento diferenciado en la preparación de los policías, atendiendo a si se trata de un juicio oral ordinario –caso en el que hay una preparación más dedicada y con anticipación-, versus las audiencias en Juzgados de Garantía en las cuales se evidencian ausencias de los peritos llamados a declarar, así como también nulas o precarias preparaciones.

Servicio Médico Legal:

- Advertimos que existe un aumento sostenido de los recursos disponibles tanto en recursos humanos como para la realización de pericias. Sin embargo, estas cifras no necesariamente son coincidentes con las percepciones de los propios operadores del Servicio quienes declaran la escasez de recursos en la institución, fundamentalmente, de profesionales técnicos e infraestructura adecuada para los requerimientos de los usuarios.

- Se visualizan especiales dificultades para retener a profesionales y especialistas en el Servicio, ya que las condiciones laborales y económicas no son tan atractivas en

comparación con otras áreas de la medicina; precisamente, el área de Psiquiatría es aquella en la cual hay más escasez de profesionales según los especialistas regionales entrevistados.

- La coordinación del Servicio Médico Legal con el Ministerio Público se basa en la actualidad en un manual conjunto de actuación. Nos parece importante destacar que es necesario reforzar aún más las relaciones entre ambos actores, no sólo para la solución de problemas concretos que se puedan suscitar a propósito de la labor cotidiana, sino que también para la construcción de una agenda institucional estratégica en común.

Sobre la participación del imputado en el sistema de justicia

Los resultados se ordenan en tres grandes temas: la relación entre imputado y defensor; la declaración de ilegalidad de la detención; y, en tercer lugar, la aplicación de medidas cautelares personales.

Relación entre imputado y defensor:

- 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 crear la relación de confianza entre detenido-imputado y su abogado. Con todo, recalcamos la importancia de fortalecer esta instancia, pues de ella depende en gran medida la calidad del servicio que brinda el defensor.

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

- Un aspecto que podría ser mejorado es la comunicación del defensor luego de haber terminado en la audiencia para explicar adecuadamente a su cliente cuáles son las consecuencias de la audiencia y los efectos de la misma.

- Finalmente, sobre la calidad de la defensa los entrevistados, jueces entrevistados señalan que los defensores licitados que se han integrado recientemente a la Defensoría poseen un nivel inferior que el de los adscritos de modo permanente a ella.

Uso del control de detención:

- Las cifras en materia de ilegalidad de la detención se han mantenido constantes en los últimos años. Posibles explicaciones para este fenómeno son múltiples: el rol pasivo y más bien formal de defensores que no plantean incidencias de ilegalidad; la falta de ejercicio de un rol de garantía por parte del 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 cuales podrían cometerse abusos en contra de los detenidos.

Lo cierto es que la información con que se cuenta en esta materia no es concluyente.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señala que conviene tener presente que puede resultar complejo partir – aparentemente – de la base que existe un bajo número de solicitud de ilegalidad en consideración a detenciones ilegales. Es perfectamente posible suponer – por el contrario – que el sistema de control a la policía funciona adecuadamente.

El **Sr. Arellano**, aclara que ello es posible, sin embargo llama la atención, en todo caso es necesario contar con mayores niveles de información sobre el actuar policial. Por ejemplo, Carabineros informa mayor cantidad de detenidos que personas que pasan a audiencia de control de la detención, por ello, es necesario averiguar qué destino tienen aquellas personas.

El **Subsecretario de Justicia** señala que sería óptimo contar con la información correspondiente a las personas que han sido conducidas a una unidad policial, y el destino que ha tenido judicial o administrativamente dicho caso.

El **Sr. Pérez** señala que es importante considerar además, que el sentido de la declaración de ilegalidad es como parte de la estrategia del caso que permite la exclusión de prueba en el eventual juicio oral. Por ello, esa cifra también debería de sumarse. En

ese punto, es importante observar la cantidad de evidencia que se excluye en la preparación de juicio, o en la etapa de los recursos de nulidad.

El **Fiscal Nacional** refiere que efectivamente los fiscales adjuntos analizan los antecedentes que son presentados por las policías. Dichos antecedentes sirven de base para adoptar las medidas que legalmente correspondan según la actuación policial.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, agrega que es importante confiar en la labor policial, donde su impresión es que la policía actúa conforme a las normas legales pertinentes.

Uso de medidas cautelares personales y, en particular, de la prisión preventiva:

- Existe un aumento sostenido en el uso de las medidas cautelares personales en el país. Respecto a este fenómeno observamos que en general hay un cambio en el paradigma punitivo; las medidas cautelares son vistas ya no excepcionalmente, sino como necesarias en cierta categoría de delitos, sobre todo en consideración de las modificaciones legislativas que se han introducido y que han desvirtuado el espíritu original del sistema.

- Particularmente, la prisión preventiva, la más gravosa de las medidas cautelares, también anota alzas sostenidas en su aplicación. Posibles explicaciones a tal fenómeno serían: la falta de mecanismos de control sobre otras medidas menos gravosas; las reformas legislativas que han desvirtuado el espíritu original del sistema; así como también presiones mediáticas y de opinión pública que propugnan una mayor severidad contra la delincuencia, influyendo en las decisiones de los jueces.

- Otro factor que no puede ser soslayado es que los debates sobre la aplicación de medidas cautelares son en la actualidad sumamente precarios y formales, pues en general no se produce un serio contradictorio entre fiscal y defensor en torno a la extensión del plazo, la necesidad de cautela, la existencia del hecho y la participación del imputado en el mismo. En este sentido, es criticable la labor desplegada tanto de fiscales como de defensores.

Derechos de las víctimas y otros intervinientes

Los principales resultados en este punto se analizan desde tres ámbitos: derechos de la víctima en el sistema de justicia; el uso de acuerdos reparatorios; y, finalmente, el rol del querellante.

Derechos de la víctima en el sistema de justicia:

- Las víctimas de delitos más gravosos se manifiestan, en general, conformes con la protección y atención brindadas por el sistema. Por el contrario, las víctimas de delitos menos severos se manifiestan menos conformes con el trato que se les brinda y con las facultades que tienen para continuar con la investigación.

- Ciertos derechos que son reconocidos a la víctima tienen escasa trascendencia práctica, ya que muchos de ellos están supeditados a que ésta se incorpore al juicio en calidad de querellante. Cuestión que no todas las víctimas pueden realizar (y sin perjuicio de que existen ciertos organismos del Estado que disponen de querellantes gratuitos en determinadas materias).

- Un factor que ha incidido ostensiblemente en la insatisfacción de las víctimas es la falta de asertividad empleada por el Ministerio Público al momento de comunicar el archivo de una causa: las cartas son vistas por los usuarios como una señal indolente y poco empática. Esta deficiente comunicación acrecienta la sensación de impotencia experimentada por la víctima ya no sólo por el delito que experimentó, sino que también por la precaria respuesta del sistema.

El **Fiscal Nacional** agrega que actualmente el Ministerio Público ha iniciado un proceso que permitirá una comunicación más fluida con las víctimas, independientemente de la gravedad del delito.

El rol de la víctima en las audiencias orales:

- Existe un incremento sostenido, en los últimos años, de la participación de las víctimas en las audiencias orales: en 2006 hubo una presencia de víctimas en un 1.1% del total de audiencias, mientras que en el año 2015 la presencia de víctimas incrementó a un 4,58%. A pesar de este incremento, de la observación de audiencias se pudo desprender

que la participación de las víctimas suele ser en general meramente formal, limitándose a su individualización y a responder sí o no a las preguntas que se le formulan.

El uso de medidas de protección a la víctima:

- Es posible visualizar la masificación del uso de medidas no judiciales de protección a la víctima, labor liderada por el Ministerio Público quien ha reorganizado sus servicios en orden a diversificar las prestaciones entregadas, fundamentalmente, a través de la consolidación del Modelo OPA (orientación, protección y apoyo). Por su parte, en lo que respecta a las medidas judiciales de protección se observan dificultades en materia de diversificación de las medidas adoptadas y en el control y seguimiento de las mismas.

El uso de acuerdos reparatorios:

- El uso de los acuerdos reparatorios se presenta como una salida del sistema que funciona adecuadamente, pero aún en espacios reducidos de aplicación (materias, proporción de casos resueltos a través de esta vía). A mayor abundamiento, de la redacción del legislador se desprende que esta institución está diseñada para un universo reducido de delitos penales, sin embargo, una interpretación evolutiva de la norma por parte del juez, permitiría que una mayor cantidad de casos sean resueltos por esta vía.

- Se advierte que existen posibles espacios de mejora en los acuerdos reparatorios, particularmente en los mecanismos de control del cumplimiento de la contraprestación. El hecho de que se disponga tan sólo de los mecanismos para exigir el cumplimiento forzado previstos por la ley civil –con las sabidas fallas que cuenta el sistema judicial en este área- reduce de modo importante los espacios en que los acuerdos reparatorios pudieran extender su campo de aplicación.

El rol del querellante:

- Se observa que el rol que juega actualmente el querellante en el sistema es marginal. Su presencia se verifica en una cantidad mínima de casos; y, por otro lado, en los casos en que el querellante sí está presente, sus aportes se caracterizan por ser insustanciales, limitándose en general a adherir a la acusación del fiscal.

- Tal fenómeno resulta altamente preocupante, pues muchos de los derechos que la ley asegura a la víctima están subordinados a la presentación de la querrela para que sean plenamente operativos, como por ejemplo, el derecho a ejercer la indemnización civil que repare el daño ocasionado por el delito.

Finalmente, ante los resultados recién expuestos, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) plantea las siguientes consideraciones finales y recomendaciones al sistema de justicia penal chileno:

Recomendaciones para la mejora del funcionamiento del sistema de justicia penal.

1. Es necesario profundizar en una visión sistémica del sistema de justicia penal en donde exista una mayor proyección del impacto que las reformas al Código Penal y la creación de nuevos delitos tendrán en las cargas de trabajo de las instituciones.
2. Las instancias de coordinación interinstitucional deben ser revitalizadas a través de equipos técnicos permanentes que realicen un trabajo más sofisticado de monitoreo y evaluación del funcionamiento del sistema penal.
3. Se identifica la necesidad de avanzar hacia estudios y evaluaciones cualitativas del sistema que permita analizar qué tan satisfactorias son las salidas que el sistema produce. La asociación entre salidas judiciales y salidas de calidad no se corresponde necesariamente con la satisfacción de las partes ni la verdadera solución de los conflictos.
4. Existe una necesidad de reformular los incentivos existentes para la realización de los procedimientos abreviados y simplificados, donde se compagine su utilidad, eficiencia, con el respeto a las garantías de los imputados. Además, en el caso del procedimiento simplificado, los problemas de coordinación interinstitucional están causando un importante número de absoluciones que desvirtúan los objetivos de este procedimiento.
5. La Suspensión Condicional del Procedimiento es utilizada por los operadores del sistema con una finalidad de descongestión, por lo que debe ser reformulada para poder servir como una forma efectiva de resolución de conflictos. Para ello, es fundamental comenzar a realizar un trabajo de supervisión del cumplimiento de las condiciones impuestas.

Recomendaciones para las instituciones que integran el sistema de justicia

1. Se valora positivamente que el Ministerio Público haya avanzado en la línea de identificar fenómenos criminales a través de las unidades de Análisis Criminal. Es fundamental que estas unidades comiencen a mejorar los datos de persecución en casos con autor desconocido y en la reapertura de casos archivados provisionalmente. Además, el Ministerio Público debe establecer una política de persecución penal clara y medible a través de objetivos que sean debidamente evaluados.
2. El Poder Judicial debe reorganizar su estructura orgánica hacia un modelo más flexible que le permita hacerse cargo de las nuevas demandas al sistema judicial. Para ello, es fundamental reconsiderar la división entre Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, así como revitalizar la figura del administrador para que no continúe supeditada a los jueces.
3. La Defensoría Penal Pública ha establecido mecanismos innovadores que le han permitido mejorar la calidad en la prestación del servicio de defensa, tal y como los datos demuestran. Es importante que se pueda continuar fortaleciendo los sistemas de defensa especializados y que ésta pueda constituirse en un organismo autónomo para profundizar en su desarrollo y perfeccionamiento.
4. Es necesario avanzar en la incorporación de modalidades de justicia restaurativa, tal como se han desarrollado los Tribunales de Tratamiento de Drogas en nuestro país.
5. La creación de un ente que tenga a su cargo la evaluación del cumplimiento de las condiciones de la suspensión condicional del procedimiento y de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.
6. Creación de una institucionalidad a cargo de la etapa de ejecución penal.
7. La revisión profunda de la segunda instancia y del rol de la Corte Suprema.

El Sr. Arellano agradece la atención de las autoridades.

El Defensor Nacional, señala que para la institución es necesario seguir creciendo en todo aquello que está relacionado con la privación de libertad: tanto en el trato digno como en el resultado. En este sentido, tenemos un sistema licitado, el cual hemos ido modificando con un índice de producción y encontramos nuestro mayor desgaste en las personas privadas de libertad y en el juicio oral. También nos han incidido las últimas modificaciones legales que establecen una situación más rígida sobre la materia. En cuanto a cifras, vemos con preocupación en adultos, más del 52% de las personas que han estado en privación de libertad terminan absueltas o condenadas a una pena en libertad, y en adolescentes llega al 74%.

La mirada sistémica requiere que en esta comisión se consideren los debates presupuestarios en ámbitos de recursos humanos, infraestructura, coberturas, que permita un acceso igualitario a la justicia por parte de la ciudadanía.

El **Fiscal Nacional**, concuerda con el Defensor. Desgraciadamente estos temas presupuestarios se tratan individualmente por cada institución. Por ejemplo, hay una capacidad mayor de solucionar conflictos de las causas que ingresan al sistema, y ello, debemos analizarlo sistémicamente. En algunos lugares tenemos una cantidad de fiscales y abogados menor a las salas que se programan en los tribunales, lo cual es complejo y trae el uso deficiente de los recursos. Debemos organizar las agendas como un sistema. En Puerto Williams, se creó el tribunal de Cabo de Hornos, donde hay un juez y un defensor, pero no hay fiscales ni abogados, y debemos contratar un avión para asistir a dicho lugar. Finalmente, recalcar que no podemos perder esa mirada sistémica.

El **Subsecretario de Justicia**, refiere que debemos recordar que hay un importante avance respecto de lo que teníamos en el sistema penal antiguo. Pero pese a ello, no podemos hacer oídos sordos respecto a las demandas de la ciudadanía sobre tener mayor seguridad. La encuesta CEP la sitúa como una de las mayores preocupaciones. Agrega que es un tema complejo, puesto que se observa como la única medida idónea para mejorar la seguridad, la prisión, siendo que la reinserción social es fundamental. Finalmente, propone a la Comisión que en esta instancia se conozca la presentación presupuestaria de cada institución, de manera que se concrete a partir de aquí una visión sistémica del proceso penal.



El **Ministro de Justicia y Derechos Humanos**, considerando las opiniones vertidas, y siendo su opinión que la existencia de esta Comisión se justifica en la medida que organicemos nuestras acciones con un espíritu sistémico. En este sentido, agrega que resulta fundamental actuar mancomunadamente para los ejercicios presupuestarios:

Propone:

En la sesión más cercana al mes de abril de cada año, las instituciones presentarán a la Comisión los lineamientos generales de cada uno de los diseños presupuestarios, de forma tal, que sea posible identificar las carencias presupuestarias, y que los nuevos recursos solicitados mantengan una correlativa armonía entre las instituciones.

Esta moción es aprobada por unanimidad.-

No existiendo más temas por tratar, se pone término a la sesión.-