

## Resumen Ejecutivo:

“Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década”

### PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

El presente documento busca servir como breve insumo de divulgación de los principales hallazgos del estudio “Evaluación de la Reforma Procesal Penal a diez años de su implementación en todo el país” realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) por encargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile. Este Resumen Ejecutivo se entiende como una versión sinóptica de los principales resultados del Estudio y, por tanto, prescinde de información más detallada que se encuentra en el Informe Final del mismo.

Así, el Resumen Ejecutivo se estructura del siguiente modo:

PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO .....	1
A. ANTECEDENTES GENERALES .....	1
B. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	3
C. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES: .....	10

## A. ANTECEDENTES GENERALES

### Objetivo general: ¿Qué buscó la investigación?

El objetivo general de este estudio fue **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.

### Objetivos específicos: ¿Cómo se concretó el objetivo general de la investigación?

El objetivo general antes señalado se concretó en los siguientes **objetivos específicos**:

- Sistematizar la información sobre los resultados globales del sistema procesal penal
- Analizar la gestión y tramitación de casos en el sistema: duración, frustración, reprogramación de audiencias y plazos legales.
- Examinar el estado actual de la coordinación interinstitucional de los actores intervinientes del Sistema de Justicia Penal.

- Examinar el estado actual de la coordinación bilateral de algunos actores intervinientes del Sistema de Justicia Penal.
- Identificar los roles de los principales operadores e instituciones del sistema procesal.
- Identificar el modelo de gestión interna de tramitación de casos en el Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Poder Judicial.
- Identificar aspectos problemáticos en áreas puntuales del trabajo de las instituciones claves del sistema de justicia penal relacionados con su eficacia: Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) y Servicio Médico Legal.

### Enfoque metodológico: ¿Cómo se llevó a cabo la investigación?

La investigación fue concebida como una **evaluación de 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; y, por otro lado, un **segundo nivel** en el cual se llevó a cabo un levantamiento de información primaria en ocho regiones<sup>1</sup> 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 en el país.

En atención a la complejidad del objeto de estudio, se optó por diversos medios de **recolección de información**, comprendiendo:

- Análisis de **información secundaria**: revisión documental y estadística.
- Análisis de **información primaria**: la realización de 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.

---

<sup>1</sup> Las regiones seleccionadas fueron: Región Metropolitana, Región de Valparaíso, Región del Bío Bío, Región de la Araucanía, Región del Maule, Región de O'Higgins, Región de Los Ríos y Región de Antofagasta que corresponden al 85% de los ingresos totales del Ministerio Público en el año 2015.

## B. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado se hará alusión a los **principales resultados y hallazgos de la investigación**, poniendo énfasis en los nudos críticos y buenas prácticas detectadas en cuatro ejes: B.1 Sobre la eficacia del sistema de justicia penal; B.2. Sobre la eficacia de las instituciones; B.3. Sobre la participación del imputado en el sistema de justicia; y B.4. Sobre la participación de la víctima en el sistema de justicia.

### B.1. Primer Eje: Sobre la eficacia del sistema de justicia penal

En este **Primer Eje** se resumen los resultados de la investigación en torno a la eficacia del sistema de justicia penal que incluye el análisis de los siguientes temas: el manejo de la carga de trabajo; el problema de vincular salidas judiciales con salidas de calidad; tratamiento de casos con autor desconocido y el tratatamiento de casos flagrantes; la profundización de algunos términos relevantes tales como el archivo provisional, sentencia definitiva y suspensión condicional del procedimiento; características de la realización de audiencias; y, finalmente, la coordinación interinstitucional.

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.

El problema de vincular salidas judiciales con salidas de calidad:

- Desde los inicios del funcionamiento del sistema de justicia penal reformado, ha existido una **tendencia a vincular las salidas judiciales con salidas en las cuales existe un nivel de calidad más elevado que en las salidas no judiciales**. 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.

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 susceptible de mejoras**. 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: archivo provisional, sentencia definitiva y suspensión condicional del procedimiento:

- 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 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 deficiencias 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.

Características de la realización de audiencias: duración, agendamiento y frustración de audiencias:

- 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.

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.

## B.2. Segundo Eje: 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, en 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.
- Con carácter general, 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 juzgados dentro de una misma jurisdicción. 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.
- Con carácter general se puede señalar a partir de la observación de audiencias que **la judicatura tiene un rol adecuado 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 privilegie la certeza en el registro.

- A pesar de los positivos hallazgos en materia de comunicación, se hace necesaria 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.

### B.3. Tercer Eje: Sobre la participación del imputado en el sistema de justicia

En el **Tercer Eje** se exponen los principales hallazgos vinculados con la **participación del imputado** en el sistema. 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.

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.

#### B.4. Cuarto Eje: Derechos de las víctimas y otros intervinientes

El **Cuarto Eje** se refiere a la **participación de la víctima en el sistema**, así como también a la figura del querellante. Para la exposición de los principales resultados en este punto se distinguen 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 graves 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 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 rol de la víctima en las audiencias orales:

- Existe un **incremento sostenido en los últimos años en 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.

## C. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES:

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:

### A. 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 eficientista 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.

### B. 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, se 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. Todavía no existe una verdadera adecuación de los organismos policiales al funcionamiento del sistema de justicia penal. Es fundamental seguir profundizando la capacitación de los policías, preferentemente de forma interinstitucional. Existe una necesidad urgente de que las policías alcancen los estándares de transparencia y publicidad que rigen en casi la totalidad de instituciones de Chile.

### **C. Recomendaciones en torno a la figura de la víctima y el imputado.**

1. En relación a la protección de la víctima han existido muchos avances, pero es necesario focalizar las políticas de atención a la víctima en los grandes grupos de víctimas afectadas por delincuencia común. Por ejemplo, la respuesta que ofrece el Ministerio Público en los casos que se archivan provisionalmente es susceptible de mejoras.

2. En relación al mandato constitucional que establece el derecho a la asistencia jurídica por parte de las víctimas, consideramos que, antes de pensar en la creación de una nueva institucionalidad, el sistema debiese priorizar un adecuado fortalecimiento de aquellas instancias ya existentes y que cuentan con abogados que podrían ejercer esas funciones como es el caso de la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) o el Servicio Nacional del Menor (SENAME).

3. El sistema ha priorizado notablemente la figura del querellante, pero hemos podido comprobar que su participación es bastante marginal en cuanto al resultado que produce. Debe favorecerse la participación de la víctima sin necesariamente vincularla a la existencia o no de querrela así como también evaluar la eficiencia de los recursos destinados a los querellantes públicos.

4. Se hace 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 y que esta instancia sea un mecanismo real de control de los procedimientos policiales irregulares.

5. Desde la perspectiva del imputado, es fundamental garantizar institucionalmente la comunicación con los defensores públicos en los momentos previos y posteriores a la audiencia, lo que beneficiará en una mayor comprensión de las actuaciones sucedidas en el procedimiento. Del mismo modo, es importante trabajar en una mayor simplificación y clarificación de las comunicaciones y decisiones de los jueces y juezas.

### **D. Recomendaciones para los desafíos no contemplados expresamente por la Reforma Procesal Penal**

1. Se identifica la necesidad de avanzar en la incorporación de modalidades de justicia restaurativa que establezcan un paradigma de reparación tanto en la víctima como en el victimario, en contraposición al sistema actual de corte punitivista. Para ello, se podría rescatar la experiencia de varios proyectos piloto que han existido en Chile como los Tribunales de Tratamiento de Drogas o la mediación penal. Un adecuado funcionamiento de alguna modalidad de justicia restaurativa requeriría de un proceso de adecuación normativa y, sobre todo, de una adecuada planificación de la política pública que lo implemente a nivel nacional.

2. Existe la necesidad de generar algún 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. Además, este organismo podría tener la función de evaluar los riesgos procesales del imputado antes de la imposición de alguna medida cautelar. Al respecto, existen experiencias comparadas exitosas en México y Argentina.

3. Es fundamental que en el sistema de justicia penal chileno se aborden otros grandes desafíos estructurales que no fueron incorporados al momento del diseño de la reforma procesal penal. En la actualidad, es urgente generar una institucionalidad a cargo de la etapa de ejecución penal, así como realizar una revisión profunda de la segunda instancia y del rol de la Corte Suprema.