

LA “REFORMA A LA REFORMA PROCESAL PENAL”: ANÁLISIS DE LA GESTACIÓN Y CONTENIDOS DE UN PROYECTO DE LEY

*Mauricio Duce J.*¹

Síntesis

Este trabajo analiza el proceso de gestación y describe los objetivos y contenidos principales del denominado proyecto de “Reforma a la Reforma Procesal Penal” anunciado por el Presidente de la República en octubre de 2012 y presentado al Senado en enero de 2013. Se sostiene que el proyecto no constituye un ataque a la lógica y principios básicos del sistema procesal penal, por lo que los temores iniciales que se trataría de una propuesta de “contrarreforma” debieran descartarse. Sin embargo, se critica que el proyecto no incluya cambios necesarios para el logro de sus objetivos declarados. Además, se critica que se haya desaprovechado la oportunidad para realizar un diagnóstico que permita introducir cambios de alto impacto en el funcionamiento del sistema en áreas en donde la información disponible es escasa. Estas dos cuestiones dan cuenta de un proceso de elaboración poco sistemático y profundo. En cuanto a los contenidos, se constata una brecha entre los objetivos declarados por las autoridades y los que el proyecto pareciera cumplir, lo que puede generar un problema importante en relación a las expectativas cifradas y, en especial, a la capacidad de las reformas propuestas para instalar prácticas en el sistema que permitan satisfacer los objetivos que las han justificado. El trabajo concluye con una reflexión que identifica aspectos positivos y negativos del proceso hasta el momento de presentación del proyecto de ley al Congreso.

¹ Abogado de la Universidad Diego Portales, Magíster en Ciencias Jurídicas Universidad de Stanford, Profesor Titular Facultad de Derecho Universidad Diego Portales. Correo electrónico: mauricio.duce@udp.cl. Quiero agradecer especialmente a mis colegas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales que participaron en un taller de discusión del borrador de este texto el 19 de marzo de 2013. Sus comentarios y opiniones fueron muy valiosas para la mejora del trabajo.

Introducción

El 3 de octubre de 2012 el Presidente de la República dio a conocer al país su intención de enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley que denominó como “Reforma a la Reforma Procesal Penal”, destinado, como su nombre indica, a introducir diversas modificaciones al sistema procesal penal vigente.² El anuncio generó mucha atención de los medios de comunicación y una importante polémica en torno de los contenidos posibles de los cambios sugeridos por el presidente. Este se produjo, además, en un período en el que se había dado un fuerte debate entre el Ejecutivo y los jueces (en menor medida también con los fiscales del Ministerio Público), a partir de la forma en que se habían resuelto varios casos de alta connotación pública, lo que contribuyó a generar muchas expectativas en el área.

Por una parte, debido a que el anuncio del presidente se formuló en un lenguaje muy crítico acerca del funcionamiento del sistema, se abrió el enorme riesgo que se tratara de una propuesta de “desmantelamiento” del nuevo proceso penal, es decir, una “contrarreforma” que modificara las bases y principios fundamentales de su diseño, poniendo en juego garantías mínimas del debido proceso que hoy día son reconocidas como pilares del Estado de Derecho (por ejemplo, en materia de regulación de la prisión preventiva). Por otra, los anuncios constituían una oportunidad interesante para mejorar aspectos de funcionamiento del sistema que hace tiempo necesitan cambios legales y que habían sido detectados como deficitarios por distintos actores, o que requieren un proceso de actualización natural por el transcurso del tiempo. Además, el proyecto constituía una oportunidad para abordar una evaluación del sistema que permitiera examinar de manera sistemática su trabajo, a doce años de su puesta en marcha, y aportara insumos para generar correcciones en varias áreas, en las que se requería más información para afinar cambios.

El proceso desatado por el anuncio del presidente concluyó en una primera fase prelegislativa el 29 de enero de 2013 con la presentación ante el Senado del “Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Justicia Penal” (en adelante, el “proyecto de ley”).³ El presente trabajo tiene por objeto describir

2 Véase, *La Tercera*, “Piñera anuncia reforma al sistema procesal tras libertad del imputado”, 4 de octubre de 2012, p. 2.; *EMOL*, “Piñera anuncia reformas en sistema procesal penal tras libertad de hincha que mató a barrista”, en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/03/562943/pinera-anuncia-reformas-en-sistema-procesal-tras-libertad-de-hincha-que-mato-a-barrista.html>, 3 de octubre de 2012 (última visita, 15 de enero 2013).

3 Véase Mensaje N° 502-360, Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con el que Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Justicia Penal, 29 de enero de 2013.

la gestación de este proyecto de ley, revisar de manera general sus objetivos y principales contenidos, y realizar un análisis evaluativo de los mismos y del proceso llevado adelante por el Ejecutivo hasta su fecha de presentación al Congreso Nacional. En términos gruesos, sostendré que el proyecto de ley en análisis no constituye un ataque a la lógica y principios de nuestro sistema procesal penal, por lo que los temores de “desmantelamiento” o “contrarreforma” debieran descartarse. Entre otras cosas, el debido proceso pareciera estar seguro con estos cambios. Con todo, tampoco me parece que el Proyecto se haga cargo de los cambios que era necesario implementar para el logro de sus objetivos declarados, a la luz de la información hoy día disponible en varias áreas. Además, argumentaré que se desaprovechó la oportunidad para hacer un diagnóstico que permita introducir cambios de alto impacto en el funcionamiento del sistema en áreas en donde la información disponible es escasa. Estas dos cuestiones críticas dan cuenta de un proceso de elaboración poco sistemático y profundo. Finalmente, identificaré una diferencia muy significativa entre los discursos y objetivos planteados por las autoridades a nivel público como fundamentos de esta propuesta y los contenidos de la misma. En definitiva, se trata de un proyecto de ley que, en su aspecto positivo, introduce diversas mejoras que no representan un cambio radical de un sistema que, en términos generales, ha operado con estándares razonables,⁴ pero que tampoco constituye –a pesar de la correcta orientación de la muchas de las propuestas– un cambio que logre perfeccionar al sistema en las áreas que era esperable y necesario. En mi opinión, se pudo avanzar mucho más en mejoras sin cuestionar los principios del sistema.

Para cumplir con el objetivo propuesto, el trabajo se dividirá en tres secciones, además de esta introducción. En la primera, se presentará información que permita comprender el surgimiento de esta iniciativa: el contexto y los objetivos que se plantearon públicamente para justificarlo. En la segunda parte, explicaré el trabajo realizado para su elaboración y realizaré una presentación breve de los principales contenidos de la propuesta de cambio legal, haciendo una evaluación general de los mismos. Finalizaré el trabajo presentando algunas reflexiones sobre este proceso de cambio.

Antes de iniciar el desarrollo del trabajo, es necesario enfatizar que se está

4 No me puedo hacer cargo en este trabajo de argumentar en detalle sobre los logros del sistema y la evidencia que da cuenta de ellos. Para una visión resumida en que analizo los resultados del sistema en sus primeros diez años de funcionamiento véase Duce, Mauricio, “Diez años de la Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y objetivos”, en *Diez años de la Reforma Procesal Penal en Chile*, (Ediciones Universidad Diego Portales) 2011, pp. 23-73.

en presencia de un proyecto de ley que podría tener muchas variaciones durante su tramitación legislativa. Se trata de un proceso de cambio en curso, todo lo cual hace que las descripciones y opiniones de este trabajo tengan un grado de provisionalidad significativo en materia de los contenidos de cambio propuestos. Por lo mismo, no me ha parecido relevante el análisis específico o detallado de cada una de las propuestas incluidas en el proyecto de ley (de hecho, no analizaré de manera sistemática todos sus contenidos) y he optado por enfatizar los aspectos más generales de este proceso que pueden servir como lecciones a futuro para otros similares. Asimismo, debo advertir que el propósito central de este trabajo es informar a la comunidad jurídica general acerca de este Proyecto, por lo que intento evitar los análisis más específicos de temas técnicos que son de interés de los especialistas en el área procesal penal.

1. El surgimiento del proyecto de ley y sus objetivos

1.1. El contexto inicial y los riesgos de desmantelamiento de los principios del sistema

Como ya señalaba, el 3 de octubre de 2012 el Presidente de la República dio a conocer que su gobierno encabezaría una propuesta legal significativa de cambios al sistema procesal penal que denominó “La Reforma a la Reforma Procesal Penal”. El nombre que le dio a la propuesta de cambio, sumado al contexto y el tono de sus declaraciones, llevaron a pensar que se estaba trabajando en un proyecto con transformaciones de magnitud al sistema o de cambios fundamentales al mismo.

El anuncio del presidente se efectuó en una conferencia de prensa realizada en la Feria Los Olivos de la ciudad de Arica, en el contexto de diversas actividades que llevó adelante en la región ese día. Este se produjo solo unos días después que una juez de garantía había dejado en libertad al imputado por el delito de homicidio de un hincha de Colo Colo, conocido por la opinión pública como el “Caso del Barrista”.⁵ El caso había generado una enorme polémica pública en la cual el gobierno había tenido un rol muy activo. Diversas autoridades se habían manifestado críticas frente a la decisión de los jueces de garantía, lo que fue recogido por varios medios. Así, por ejemplo, el Subsecre-

5 Se trata del caso en que se imputó a don Pablo Ávila M. como autor del homicidio de Claudio Lincaqueo ocurrido la noche del 30 de septiembre de 2012. El imputado habría confesado el delito en una declaración prestada ante la PDI en confusas circunstancias, que fueron un elemento decisivo sobre la base del cual distintos jueces de garantía denegaron una orden de detención en contra del imputado y, luego, su prisión preventiva en la audiencia de formalización de la investigación.

tario para la Prevención del Delito señaló, respecto a la resolución que negó la prisión preventiva en el mismo, que “...esta es una decisión impresentable y violenta el sentido común y el sentido de justicia”.⁶

Este tono crítico también se pudo apreciar en las declaraciones del presidente al hacer su anuncio. Así, este señaló, aludiendo al caso, que “Ayer supimos que por segunda vez un juez de garantía le había entregado el derecho a la libertad a un presunto homicida que estaba confeso de haber asesinado a un barrista de un gran equipo de fútbol. Yo quiero decirle a mis compatriotas: la lucha contra la delincuencia es una lucha dura y difícil. Al frente tenemos un enemigo poderoso, cruel, que no trepida ante nada y no respeta a nadie para conseguir sus objetivos y seguir cometiendo sus delitos”.⁷ Luego precisó que “...tengo la obligación, cuando vemos que algunos eslabones no cumplen su labor en la lucha contra la delincuencia, de tomar todas las medidas que están a nuestro alcance”.⁸ En ese contexto, el presidente señaló que estas medidas incluirían el envío al Congreso Nacional de un proyecto de ley de “reforma a la reforma”.

Si bien se trató de un anuncio considerado como sorpresivo,⁹ lo cierto es que a lo largo de varios meses el gobierno y el presidente venían manifestando su disconformidad con el funcionamiento del sistema, especialmente a partir de la resolución de casos de alto impacto público en donde jueces habían fallado en contra de la postura defendida públicamente por el Ejecutivo y en que el Ministerio de Interior había actuado en calidad de querellante. Este

6 Véase *La Segunda*, “Rechazo por ‘impresentable’ decisión de jueza que dejó libre a barrista: Expertos hablan de problema con la ley”, 2 de octubre de 2012, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/10/785292/rechazo-por-impresentable-decision-de-jueza-que-dejo-libre-a-barrista-expertos-hablan-de-problema-con-la-ley> (última visita, 25 de enero de 2013). Expresiones similares también se consignan en: *TERRA*, “Gobierno critica libertad a asesino confeso de barrista”, en <http://noticias.terra.cl/nacional/gobierno-critica-libertad-a-asesino-confeso-de-barrista,bee136ecco42a310Vg nVCM4000009bcbeoRCRD.htmln> (última visita, 25 de enero 2013).

7 Véase, *El Mostrador*, “Presidente Piñera anuncia ‘Reforma a la Reforma Procesal Penal’”, 3 de octubre de 2012, en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/03/presidente-pinera-anuncia-reforma-a-la-reforma-procesal-penal-2/> (última visita, 15 de enero de 2013).

8 Véase, *EMOL*, “Piñera anuncia reformas”, op. cit.

9 Una de las polémicas accesorias generadas por el anuncio giró en torno a si este había sido una nueva “salida de libreto” del Presidente o si se trataba de un proyecto que ya se venía trabajando en forma previa. La versión oficial del Ejecutivo es que se trata de un trabajo que llevaba bastante tiempo de preparación (al menos cuatro meses), aun cuando el Ministro de Justicia de la época reconoció que el anuncio lo había tomado por sorpresa. Véase, *El Dinamo*, “Ministro Ribera y reforma al proceso penal: ‘Me tomó por sorpresa el anuncio presidencial’”, 19 de octubre de 2012, en <http://www.eldinamo.cl/2012/10/19/ministro-ribera-y-reforma-al-proceso-penal-me-tomo-por-sorpresa-el-anuncio-presidencial/> (última visita, 25 de enero de 2013). En algunos medios se especuló que, si bien efectivamente había un trabajo previo, este estaba en “pañales” y por lo mismo se estaba en presencia de una salida de libreto. Véase, *El Mostrador*, “La salida de libreto”, op. cit.

escenario había generado tensiones y roces entre el Ejecutivo y el Poder Judicial. Quienes habían sido más criticados por las autoridades eran los jueces de garantía. Los casos de más connotación pública en los meses previos habían sido el conocido como “Caso Bombas”¹⁰ y el “Caso Pitronello”.¹¹ Por ejemplo, tratándose del “Caso Bombas”, el presidente había declarado que “Algo está funcionando mal”, para luego criticar a los jueces de garantía señalando que “uno ve que los jueces de garantía no están aplicando la ley con el espíritu con el cual fue aprobada, y a veces están más preocupados de los derechos de los delincuentes que los derechos de las víctimas y de la inmensa mayoría de los chilenos.” Ello hacía clara alusión a la exclusión de cerca de 4.000 pruebas que había realizado el juez de garantía del caso en la audiencia de preparación del juicio oral. El presidente reconocía en la misma declaración que lo ocurrido en este caso había sido un impulso para promover la “Reforma a la reforma”.¹²

Como se puede apreciar, si bien el momento pudo haber sorprendido a muchos, la idea de proponer cambios relevantes al sistema procesal penal ya estaba dando vueltas hacía algún tiempo y obedecía a una visión crítica de las autoridades del Ejecutivo generada por una serie de casos que se habían resuelto con enorme polémica pública. En lo esencial, esta visión consiste en entender que los jueces, especialmente los de garantía, aplican la ley de una manera que favorece a los delincuentes y perjudica a las víctimas.¹³ Por lo mis-

10 En dicho caso se absolvió a cinco acusados de participar en la fabricación y colocación de varios artefactos explosivos en distintos puntos de la capital. La sentencia absolutoria fue dada a conocer por el Tercer Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago el 13 de julio de 2012. La referida sentencia fue impugnada por el Ministerio Público y por el Ministerio del Interior, que dedujeron sendos recursos de nulidad, los que fueron rechazados por la Corte Suprema el 10 de octubre de 2012. Véase Corte Suprema, Rol 5654-2012 sentencia de fecha 10 de octubre de 2012.

11 En dicho caso- el Cuarto Tribunal Oral en lo Penal de Santiago absolvió –en voto dividido– a Luciano Pitronello por delitos terroristas de la Ley 18.314 y se le condenó por delitos de la ley común a una pena privativa de libertad a ser cumplida en régimen abierto (libertad vigilada), por haber colocado un artefacto explosivo en una sucursal bancaria de Santiago el 1 de junio de 2011. 4° Tribunal Oral en lo Penal de Santiago, RIT 150-2012, 15 de agosto de 2012. Dicha sentencia fue objeto de recursos de nulidad presentados por el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, los que fueron rechazados por la octava sala de la Corte de Apelaciones de Santiago el 19 de noviembre de 2012.

12 Véase, *El Dínamo*, “Piñera critica a jueces de garantía: ‘No aplican la ley con el espíritu con el cual fue aprobada’”, 17 de octubre de 2012, en <http://www.eldinamo.cl/2012/10/17/pinera-critica-a-jueces-de-garantia-no-aplican-la-ley-con-el-espiritu-con-el-cual-fue-aprobada/> (última visita, 25 de enero de 2013).

13 Por ejemplo, en el contexto de la ceremonia de promulgación de las leyes que crearon el registro nacional de prófugos y el sistema de penas alternativas a la prisión llevada a efecto en junio de 2012, el Presidente había formulado fuertes críticas a los jueces llamándolos a que “apliquen la ley con rigurosidad”, ya que observaba que a menudo “los delincuentes salen prontamente libres”. Una editorial de *La Tercera* hace ver lo inconveniente que el Presidente repita críticas que ya habían sido representadas en varias oportunidades previas por distintos Ministros de Estado, ya que ello “amenaza con escalar de manera innecesaria un conflicto de posiciones”. Véase, *La Tercera*, “Crítica

mo, el “Caso Barrista” parece haber constituido solo una gota que rebalsó el vaso y no la única razón para promover este cambio. Se trata de un escenario importante de tener presente para comprender las aprehensiones que generó el anuncio.

Para comprender el desarrollo del proyecto de ley es necesario tener presente, junto con el contexto ya descrito, los objetivos manifestados por el presidente al momento de anunciar esta iniciativa. Así, según recogió profusamente la prensa, el presidente planteó como objetivo de esta propuesta el fortalecer la lucha contra la delincuencia y las garantías para víctimas, “especialmente para la inmensa mayoría de chilenos inocentes que quieren vivir en paz y en tranquilidad”.¹⁴ Como se puede observar, se trata de objetivos asociados a la idea de “endurecimiento” del sistema y restricción de garantías fundamentales.

No obstante los objetivos específicos descritos, el anuncio del presidente no fue explícito en relación a sus contenidos concretos ni respecto al camino que se seguiría para la presentación del proyecto de ley. Debido a las críticas formuladas a los jueces de garantía y al funcionamiento del sistema, los medios de comunicación especularon inmediatamente que el proyecto incluirá, entre otras materias, disposiciones destinadas a hacer más estricto el otorgamiento de libertades de los imputados (desde otro ángulo, a facilitar el uso de la prisión preventiva en contra de los mismos), a ampliar las facultades policiales para controlar la identidad y detener, y a someter a una mayor fiscalización las decisiones de los jueces de garantía por medio de hacer apelables diversas resoluciones judiciales (entre ellas, las de exclusión de pruebas por motivos diferentes al de la obtención con infracción de garantías fundamentales).¹⁵ Se anticipaba un proyecto que podría generar tensiones y conflictos con garantías del debido proceso y poner en juego la lógica del diseño del sistema.

El contexto en el que fue formulado el anuncio, el tono con que fue presentado (poniendo énfasis en un cambio estructural, al etiquetar el proyecto como una “reforma a la reforma”), lo sorprendente del mismo y los objetivos invocados por el presidente para promoverlo, generaron más de una duda en quienes trabajamos en el área de la justicia penal en nuestro país respecto

contra los jueces y fiscales”, 17 de junio de 2012, en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2012/06/894-467023-9-criticas-contra-jueces-y-fiscales.shtml?media=print> (última visita, 30 de enero de 2013).

¹⁴ Véase, *La Tercera*, “Piñera anuncia reforma al sistema procesal tras libertad”, op. cit.; *EMOL*, “Piñera anuncia reformas”, op. cit.

¹⁵ Véase, *La Tercera*, “Piñera anuncia reforma”, op. cit.; véase, *El Mostrador*, “La salida de libretos”, op. cit.

al alcance y consecuencias de las modificaciones que se pretendía presentar. El principal riesgo que se vislumbró fue que se tratara de una propuesta de “contrarreforma”, es decir, un cambio legal que afectara las bases y principios fundamentales del diseño del actual sistema procesal penal, poniendo en juego principios y garantías mínimas que hoy son reconocidas como pilares del Estado de Derecho. Una reforma no bien pensada e impulsada sobre la base de objetivos unilaterales como los planteados (con foco exclusivo en el combate contra el crimen y el favorecimiento de las víctimas) podía quebrar los complejos equilibrios sobre los cuales está construido el sistema e introducir distorsiones importantes a su funcionamiento. Una de las áreas que podría correr mayores riesgos era el complejo entramado de reglas estructuradas para garantizar el debido proceso. Por ejemplo, existía el temor a nuevas propuestas sobre prisión preventiva. Sucesivas reformas han ido cambiando el paradigma original con el cual se diseñó el Código Procesal Penal (en adelante, CPP) en la materia, de manera de transformar esta medida cautelar en una consecuencia automática en la persecución penal de ciertos delitos, tal como ocurría en el sistema inquisitivo. Otra área de posibles propuestas problemáticas eran las facultades policiales de detención, en donde, también por vía de cambios legales, se ha ido entregando a la policía mayores facultades para controlar la identidad y detener a personas en flagrancia (al punto que es discutible que en la regulación actual de la flagrancia se contemple solo casos de flagrancia), reduciéndose en forma paralela los controles judiciales para evitar situaciones abusivas. También existían riesgos en materia de admisibilidad de la prueba de juicio. En efecto, a partir de varios casos (entre ellos el Caso Bombas), se había generado una fuerte corriente de opinión destinada a restringir de manera significativa las facultades de los jueces de garantía para excluir pruebas.¹⁶

La historia de cambios similares en nuestro país tampoco era auspiciosa y abonaba muchas preocupaciones.¹⁷ El caso más cercano había sido el de la reforma conocida como “agenda corta” (Ley 20.253 del 14 de marzo de

16 Por ejemplo, en el mismo mes de octubre de 2012 fue presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de ley por parte de un grupo de Diputados oficialistas (Alvarez-Salamanca, Bauer, Bobadilla, Cardemil, Cristi, Hasbún, Hernández, Letelier, Salaberry y Urrutia) destinado a eliminar la posibilidad que el juez excluyera la prueba por considerarla “manifiestamente impertinente”. Véase Boletín 8641-07. Se trata de una propuesta técnicamente equivocada, ya que la “pertinencia” de la prueba constituye un criterio universalmente admitido para la selección de prueba, que, en caso de ser eliminado, podría generar consecuencias importantes en la extensión de los juicios y la pérdida de calidad de la información para resolver los casos. El Tribunal Constitucional ha ratificado la idea que el derecho a presentar prueba supone que se trate de prueba pertinente. Véase Tribunal Constitucional, Rol 481-2006, sentencia del 4 de julio de 2006, considerando 9 y ss.

17 Un resumen de los principales cambios experimentados por la reforma procesal penal puede verse en *La Tercera*, “Los cambios que sufrió la reforma procesal penal en 12 años”, 5 de octubre de 2012, p. 10.

2008). Esta modificación se aprobó en el marco de un acuerdo político llamado “agenda corta antidelinquencia”, que también se produjo en el contexto de debate público acerca de la concesión de libertades por parte de los jueces de garantía.¹⁸ Esta ley introdujo modificaciones sustanciales a la regulación de la prisión preventiva en Chile y otras de importancia en materia de control de identidad y detención por flagrancia.¹⁹ Uno de los cambios más polémicos que introdujo en materia de prisión preventiva, el del artículo 149 del CPP, fue objeto de un fuerte debate e incluso llegó a ser cuestionado en varias ocasiones ante el Tribunal Constitucional.²⁰ El resultado de esta reforma fue la introducción de cambios que endurecieron el régimen de la prisión preventiva, los que han sido ácidamente criticados por la doctrina. Así, se ha señalado que ellos producirían un “...notorio cercenamiento a las garantías que rodeaban, inicialmente, al modelo procesal penal implementado en Chile a contar del año 2000”²¹ o que ellos produjeron “...un fortalecimiento brutal de la prisión preventiva, de un modo tal que lo único que queda por hacer en esta línea sería derechamente el establecimiento de delitos inexcusables, como en los viejos tiempos”.²² Como se puede apreciar, el fantasma de una reforma similar surgió luego del anuncio del presidente.

Durante su mandato, el gobierno había presentado otros proyectos de reforma de alcance menor, pero también muy problemáticos desde el punto de vista de su coherencia con los principios del sistema. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo había presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de ley

18 Véase *Acuerdo político legislativo en materia de seguridad ciudadana*, de 26 de noviembre de 2007, firmado por representantes de todos los sectores políticos (documento de 13 páginas en formato electrónico en poder del autor).

19 Una visión más detallada de los cambios introducidos por esta modificación legal en materia de prisión preventiva, así como de su impacto en el funcionamiento del sistema, puede verse en Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *La prisión preventiva en Chile: Análisis de los cambios legales y su impacto*, (Ediciones Universidad Diego Portales) 2011, pp. 179-188.

20 El Tribunal Constitucional, luego de haber rechazado algunos casos iniciales en sede de admisibilidad sin pronunciarse sobre el fondo de los mismos (véase Tribunal Constitucional, Roles 1057-08 y 1060-08, sentencias del 24 de abril de 2008), declaró admisible el requerimiento presentado por un juez de garantía (causa Rol 1065-08) y lo rechazó tanto por considerarse que no impugnaba una norma aplicable a un caso concreto –sino más bien se trataba de una impugnación en abstracto–, como por entender que dicha norma no afectaba derechos fundamentales en caso de ser aplicada. Véase Tribunal Constitucional, Rol 1065-2008, sentencia del 18 de diciembre de 2008. La sentencia cuenta con voto de minoría del magistrado Correa Sutil, quien estuvo por aprobar el requerimiento de inconstitucionalidad.

21 Véase Castro, Javier, *Introducción al derecho procesal penal chileno*, (Legal Publishing) 2008, p. 41.

22 Véase Hernández, Héctor, “La detención declarada ilegal y sus consecuencias sobre las medidas cautelares y régimen de exclusión de prueba”, en *Agenda corta antidelinquencia*, (Centro de Documentación Defensoría Penal Pública) 2010, p. 26.

el 22 de noviembre de 2010²³ con modificaciones a la prisión preventiva y a la suspensión condicional del procedimiento, destinados también a “endurecer” el sistema por vía de facilitar el uso de la prisión preventiva en ciertos casos y limitar a la suspensión en otros. En noviembre de 2011, una comisión de expertos del partido Renovación Nacional (el partido del presidente de la República) –encabezada por Miguel Otero– presentó al Ejecutivo un anteproyecto que contenía varias propuestas incompatibles con los principios del sistema, por ejemplo, en materia de prisión preventiva, facilitando su uso automático en ciertas categorías de casos.²⁴

En el contexto descrito, los temores a que el anuncio de la “reforma a la reforma” diera paso a un nuevo intento por retroceder en materias como la regulación de la prisión preventiva o en el área de la admisibilidad de la prueba eran bastante justificados. Eso explica el fuerte cuestionamiento de algunos sectores al anuncio.²⁵

1.2. De la “Reforma a la Reforma” al “Perfeccionamiento del sistema”

El paso de los días fue dejando claro que el anuncio del presidente había sido una reacción espontánea o fruto de cierto nivel de frustración frente a los resultados de los casos descritos y no obedecía necesariamente a que a esa altura el gobierno contara con un proyecto específico ya elaborado. Esto llevó a que, a pocos días del anuncio original, se comenzará a entregar más información acerca del proceso de preparación del proyecto de ley y sus contenidos. El 11 de octubre (más de una semana después del anuncio), luego de una reunión en la que participaron, entre otros, los Ministros del Interior y

23 Véase Mensaje N° 507-358 del 22 de noviembre de 2010 por el cual el Presidente de la República inicia un proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de suspensión condicional del procedimiento y prisión preventiva.

24 A modo de ejemplo, se puede mencionar la propuesta que pretende introducir un nuevo inciso al artículo 140 letra c) del Código Procesal Penal, señalando que “El hecho que el imputado haya sido sometido a una medida cautelar o reconocido su responsabilidad o haya sido sometido a suspensión condicional del procedimiento o haya aceptado un acuerdo reparatorio por delitos de la misma especie o por delitos de mayor gravedad, es suficiente para ser considerado un peligro para la seguridad de la sociedad”. El documento en donde consta dicho proyecto se encuentra en formato electrónico en poder del autor.

25 Por ejemplo, el presidente de la Asociación Nacional de Magistrados señaló: “Se ha hecho un anuncio bastante genérico y no se advierte detrás de esto un trabajo serio, con intervención de todos los actores que han participado en el proceso de reforma”. Véase, *La Tercera*, “Gobierno anuncia mayor control de jueces en cambios a la Reforma Procesal Penal”, 12 de octubre 2012, p. 10. Recogiendo varias opiniones de distintos medios, puede verse, *El Dinamo*, “Reforma procesal penal: ¿A favor de las víctimas o el fin de un sistema garantista?”, 4 de octubre de 2012, en <http://www.eldinamo.cl/2012/10/04/reforma-procesal-penal-expertos-se-dividen-a-favor-de-las-victimas-o-el-fin-de-un-sistema-garantista/> (última visita, 25 de enero de 2013).

Justicia, y algunos parlamentarios oficialistas, el presidente ofreció una nueva conferencia de prensa, ahora en La Moneda, en la que dio a conocer que el proyecto de ley sería enviado en un plazo de 100 días al Congreso Nacional y explicó brevemente los seis ejes de sus contenidos (participación de víctimas, mayores facultades policiales, aumento del uso de prisión preventiva, mayores controles a los jueces de garantía, facilitar el uso de prueba, y coordinación y capacitación de actores del sistema).²⁶ Junto con ello, el presidente recalcó que “Después de 12 años, el gobierno estima que llegó el momento de hacer una evaluación e incorporar perfeccionamiento a nuestro sistema procesal penal con dos objetivos principales: hacer más eficaz la lucha contra la delincuencia y ayudar a las víctimas”.²⁷

Este nuevo anuncio marcó un cambio en el tono con que se había manejado el tema hasta el momento. Si bien el Presidente reiteró los mismos objetivos de la propuesta de reforma, ya no habló de un cambio radical al sistema (reforma a la reforma) sino de “perfeccionamientos” al mismo. Por otro lado, se refirió a la necesidad que esos perfeccionamientos fueran producto de una evaluación del sistema luego de doce años de vigencia, lo que enfatizaba que la idea de legislar no era simplemente una respuesta a un caso puntual sino que significaría un proceso más sistemático de evaluación y diagnóstico.²⁸

A partir de estas declaraciones, la idea que el anuncio no se refería cambios estructurales del sistema fue ratificada por diversos personeros. Así, el vocero de la Corte Suprema, ministro Hugo Dolmestch, al preguntársele por la materia, señaló: “Es una idea que se ha ido aclarando, que puede llamar a dudas. Lo concreto es que el Gobierno, así me lo han dicho, pretende hacer pequeños ajustes de orden procesal breve, en el sentido de acelerar algunos recursos, pero jamás tratar de alterar el fondo, porque sería fatal hacerlo”.²⁹ El Ministro de Justicia de la época señaló, por su parte, que “esto es una reforma

26 Véase, *La Tercera*, “Gobierno anuncia mayor control de jueces”, op. cit.

27 Véase, *La Segunda*, “Piñera anunció los seis ejes que tendrá ‘reforma a la reforma’: Más control a jueces”, 11 de octubre de 2012, en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/10/787996/pinera-anuncio-los-seis-ejes-que-tendra-reforma-a-la-reforma-mas-control-a-jueces> (última visita, 25 de enero de 2013).

28 Así, por ejemplo, lo destacaba una opinión editorial de *El Mercurio* al señalar que de las palabras del Ministro de Justicia se podía desprender que se intentaba “...poner en marcha un proceso que comenzará con un levantamiento de información y elaboración de un diagnóstico de los principales problemas”. Véase, *El Mercurio*, “¿Qué reformas a la reforma?”, 11 de octubre de 2012, p. A3.

29 Véase, *La Tercera*, “Gobierno anuncia mayor control de jueces”, op. cit.

y no una contrarreforma”.³⁰ Esta idea sería luego enfatizada por el vocero de gobierno (actual Ministro del Interior), quien señaló respecto al carácter del proyecto que “yo no lo llamaría una contrarreforma... más bien hablaría de un perfeccionamiento a la Reforma Procesal Penal”.³¹

Si bien estas aclaraciones no pusieron término a las críticas que se formulaban a los objetivos y contenidos anunciados para el proyecto de ley,³² sí comenzaron a perfilar un escenario más positivo respecto al carácter del mismo. El proyecto de ley, especialmente el debate que podía generar en su etapa de preparación, constituiría una oportunidad para avanzar en modificaciones necesarias que por largo tiempo se discutían en áreas que se habían ido detectando como deficitarias o que requerían actualización. También ofrecía la oportunidad para avanzar en evaluaciones que no se habían realizado en los últimos años, para generar correcciones basadas en evidencia sólida no disponible en algunas áreas. Ello generaba una oportunidad para consensuar una visión compartida por los distintos actores acerca de hacia dónde debiera avanzar la justicia penal chilena a futuro, en un escenario de fuerte crítica pública. Si bien el límite de 100 días para la presentación del proyecto de ley anunciado por el presidente ponía un techo a la posibilidad de hacer un trabajo de largo aliento, el hecho que se anunciara que existían evaluaciones detrás de las propuestas abría una ventana de oportunidad para un trabajo serio y un debate con altura de miras, necesario en el estado de desarrollo de nuestro sistema procesal penal.³³

30 Véase, *El Dínamo*, “Reforma a la reforma procesal penal: Piñera anuncia proyecto de ley de aquí a 100 días”, 11 de octubre de 2012, en: <http://www.eldinamo.cl/2012/10/11/reforma-a-la-reforma-procesal-pinera-anuncia-proyecto-de-ley-de-aqui-a-100-dias/> (última visita, 25 de enero de 2013).

31 *El Dínamo*, “Chadwick y ajustes a la reforma procesal penal: ‘No es contrarreforma sino perfeccionamiento’”, 17 de octubre de 2012, en <http://www.eldinamo.cl/2012/10/17/chadwick-anuncia-avances-en-reforma-a-la-reforma-procesal-penal/> (última visita, 25 de enero de 2013).

32 Especialmente activa en las críticas estuvo la Asociación Nacional de Magistrados, que reaccionó frente a los anuncios del 11 de octubre de 2012 manifestando su total desacuerdo respecto al anuncio y especialmente respecto al eje referido al aumento de control de los jueces de garantía. La Asociación manifestó, entre otras cuestiones, que “Un anuncio de esta índole puede inducir a error a la opinión pública, al instalar la idea que los jueces penales no cuentan con mecanismos adecuados para controlar sus decisiones, en circunstancias que la Constitución y la ley vigentes sí consideran medios de impugnación concretos que procuran evitar el error judicial”. Estas declaraciones se realizaron por medio de un comunicado dado a conocer al finalizar la 40 Convención Nacional. Véase, *EMOL*, “Asociación de magistrados rechaza la reforma al sistema procesal anunciada por Piñera”, 16 de octubre de 2012 en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/16/564930/asociacion-de-magistrados-rechaza-la-reforma-al-sistema-procesal-anunciada-por-pinera.html> (última visita, 25 de enero de 2013); y *El Mostrador*, “Jueces rechazan declaraciones de Piñera sobre reforma al proceso penal”, 16 de octubre de 2012, en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/16/jueces-rechazan-declaraciones-de-pinera-sobre-reforma-al-proceso-penal/> (última vista, 25 de enero de 2013).

33 En esta misma dirección, el diputado demócratacristiano Jorge Burgos escribía una opinión en CIPER,

En el contexto descrito, el presidente encargó al Ministerio de Justicia preparar una propuesta de cambios para cumplir con los plazos fijados. El desarrollo de esta propuesta y el proyecto que finalmente fue presentado al Congreso son objeto de análisis en la próxima sección.

2. El desarrollo y contenidos del proyecto

2.1. El trabajo de la Comisión Asesora y su informe

Como primer paso para cumplir con el encargo del presidente, el Ministerio de Justicia convocó, a mediados de octubre, a un grupo de expertos y actores políticos para pronunciarse sobre un conjunto de propuestas de modificaciones elaboradas por el propio Ministerio. A este grupo de trabajo se le llamó “Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal” (en adelante, la Comisión o Comisión de expertos). Como se puede apreciar, se dejaba de lado de manera formal la etiqueta de “reforma a la reforma” y se hablaba de “perfeccionamiento”, reforzándose así que no era la idea de este trabajo avanzar en cambios estructurales que pudieran afectar la lógica y principios del sistema.

La Comisión estuvo integrada por un grupo de siete personas (sin considerar a las autoridades) de la sociedad civil, entre los cuales había profesores universitarios, representantes del colegio de abogados³⁴ y miembros de institutos o fundaciones con experiencia en el área legislativa.³⁵ Además, la integraban dos parlamentarios oficialistas,³⁶ el Ministro de Justicia, una asesora de la presidencia y la Subsecretaria de Justicia a cargo de la Secretaría Ejecuti-

señalando: “Si la ‘reforma a la reforma’ es un camino para mejorar su funcionamiento, fruto de un trabajo riguroso, podemos converger. Pero si se convierte en un atajo a la inquisición del proceso anterior, en el Parlamento nos vamos a encontrar”. Véase *CIPER*, “‘Reforma’ a la reforma procesal penal: ¿Avance o retroceso?”, 18 de octubre de 2012 en: <http://ciperchile.cl/2012/10/18/%E2%80%99Creforma%E2%80%99D-a-la-reforma-procesal-penal-%C2%BFavance-o-retroceso/> (última visita, 25 de enero de 2013). El presidente de la Asociación Nacional de Magistrados (Rodrigo Cerda), junto con criticar duramente la intención del Gobierno, se abrió a la posibilidad de cambio señalando que “Pueden ser necesarias [las modificaciones] pero para ello estimamos que es previo hacer un análisis serio, de largo aliento, con estudios empíricos, para identificar los principales problemas que el sistema está teniendo.” Véase, *El Mostrador*, “Jueces: ‘Nos incomoda que se nos trate como chivo expiatorio’”, 18 de octubre de 2012, en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/18/jueces-nos-incomoda-que-se-nos-use-como-chivo-expiatorio/> (última visita, 25 de enero de 2013).

34 Se trató de: profesor Juan Domingo Acosta; profesor Cristián Maturana Miquel; profesor Julián López Masle, consejero del Colegio de Abogados; profesor Jorge Bofill Genzsch, consejero del Colegio de Abogados y profesor Raúl Tavolari Oliveros.

35 Se trató de José Francisco García, Coordinador de Políticas Públicas del Instituto Libertad y Desarrollo; Javiera Blanco, Directora de Fundación Paz Ciudadana.

36 El senador Alberto Espina y el diputado Edmundo Eluchans.

va, con el apoyo del equipo del Ministerio.³⁷ Aunque la Comisión intentó tener una participación plural, se pueden apreciar varios déficits en su composición. El más obvio se dio en la integración “política” de la Comisión, en la que no se incluyó a ningún representante de la oposición. En la parte técnica, no se incluyó a actores institucionales del sistema (jueces, fiscales, defensores o policías) y la representación de académicos estuvo fuertemente dominada por docentes con una intensa inserción en el ejercicio profesional. Tratándose de institutos o fundaciones, solo se incluyó una con experiencia relevante previa en el área procesal penal (la Fundación Paz Ciudadana).

La Comisión funcionó en siete sesiones de trabajo de dos horas y media, que fueron llevadas adelante en menos de tres semanas corridas entre el 22 de octubre y el 6 de noviembre de 2012. Al finalizar su trabajo, la Comisión se reunió con el presidente para darle a conocer sus resultados y produjo un informe final con fecha de 8 de noviembre de 2012.³⁸ En cuanto al método de trabajo, se les solicitó a los integrantes de la Comisión que se pronunciaran respecto a un conjunto de propuestas elaboradas por el Ejecutivo. También se abrió la posibilidad que los comisionados pudieran presentar ideas de propuestas de cambio para ser discutidas en la Comisión e incluidas eventualmente en el informe final de la misma.³⁹ Por lo mismo, no se trató de una instancia de verdadero análisis abierto sobre los problemas del sistema en el que se pudiera compartir informaciones ya existentes o se avanzará en identificar áreas de trabajo en donde se requerían más antecedentes. Se trató, más bien, de una discusión focalizada a aspectos previamente determinados por el Ejecutivo o en que los comisionados pudieran aportar en base a su conocimiento y experiencia personal.

En definitiva, la Comisión trabajó alrededor de 18 horas en las que tuvo que cumplir con diversos objetivos: se discutió y fijó el método de trabajo, sus integrantes se pronunciaron sobre las propuestas presentadas por el Ejecutivo, se evaluaron las propuestas presentadas por un comisionado y se acordó la redacción de un informe final. Todo ello arroja algunas luces acerca de la posibilidad real que tuvo la Comisión de abordar con profundidad el análisis de las

37 A la fecha el Ministro de Justicia era Teodoro Ribera, la asesora de la presidencia fue Fernanda Garcés y la Subsecretaría de Justicia, Patricia Pérez (actual Ministra de Justicia).

38 Véase Informe de la Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal, 8 de noviembre de 2012, 40 páginas (documento en formato electrónico en poder del autor).

39 Solo el comisionado Julián López presentó un conjunto de ideas que figuran en la sección D del informe (pp. 28-37).

necesidades de reforma del sistema, más allá de lo que el Ejecutivo le presentó.

Las propuestas del Ejecutivo presentadas a la discusión incluyeron 33 medidas organizadas en tres ejes diversos: coordinación de los actores (5 medidas), capacitación y formación de los mismos (3 medidas) y modificaciones legislativas (7 medidas para aumentar protección y participación de las víctimas, 7 para mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público, 3 para fortalecer el trabajo policial y 8 para perfeccionar el funcionamiento del sistema).

Como se puede observar, el método de trabajo no permitió que la Comisión tuviera el tiempo necesario para revisar la información disponible, discutirla en profundidad, analizar debates y propuestas existentes en varios temas por fuera de las que el Ejecutivo les presentó o, más ambiciosamente, construir un diagnóstico detallado de cuáles aspectos específicos de funcionamiento del sistema pudieran haber influido en resultados negativos en el “combate contra la delincuencia” y la “protección de los derechos de las víctimas”, planteados como objetivos originales del cambio. En buena medida se descansó en el nivel de conocimiento y experticia de cada uno de sus integrantes, el que, por sus trayectorias y dedicaciones profesionales, era bastante diverso. En definitiva, la Comisión tuvo menos de tres semanas y no más de 18 horas para pronunciarse sobre una gran cantidad de propuestas, que apuntaban a áreas muy diversas, y construir un informe como resultado de tal debate. No existe información que el Ejecutivo haya elaborado un documento que sistematizara los principales debates e investigaciones disponibles que identificaban aspectos potenciales de reforma o un diagnóstico sustentado en información empírica sobre la materia, instrumentos que sirvieran de sustrato o base sobre la cual la Comisión pudiera discutir propuestas de cambio.⁴⁰ De hecho, en el informe solo existe una medida en la que se menciona un antecedente estadístico en el debate: la contenida en la sección C.a.6 referida al perfeccionamiento del control sobre el archivo provisional.

Sin abordar un análisis detallado de los contenidos finales del informe de la Comisión, me parece importante destacar algunas cuestiones generales del mismo que pueden guiar al lector acerca de sus alcances y de cómo se fue concretando el actual proyecto de ley sobre la materia.⁴¹

Una primera cuestión a destacar es que el informe puso un fuerte énfasis en la necesidad de avanzar con medidas de perfeccionamiento del sistema que

40 La falta de diagnóstico es una crítica que se formuló desde el inicio del proceso. En este sentido, véase *El Mercurio*, Alvear, Soledad, “Otra reforma a la reforma”, 7 de octubre de 2012, p. A2.

41 Un análisis más detallado puede verse en Libertad y Desarrollo, “Perfeccionamiento al sistema procesal penal: Evaluación del informe de expertos”, en *Temas Públicos*, 1088, 16 de noviembre de 2012.

no necesariamente consistían en reformas legales, sino que en mejoras en los niveles de coordinación entre las instituciones del sistema, y de capacitación y entrenamiento de los actores del mismo. De hecho, los dos primeros ejes y ocho de las medidas apuntaron en esa dirección en temas tales como facilitar los procesos de constatación de lesiones y comparecencia de peritos institucionales (en materia de coordinación) y generar jornadas interinstitucionales de capacitación a nivel regional y revisar planes de estudio y mallas curriculares de las policías (en materia de capacitación). Esto fue especialmente destacado por las autoridades al dar a conocer el informe de la Comisión⁴² y había sido parte importante también del debate de especialistas y líderes de opinión en las semanas previas.⁴³ En efecto, varias de las críticas que se habían formulado al sistema se presentaban más bien como problemas operativos de funcionamiento y desarrollo de prácticas inconvenientes que como aspectos de diseño legal. No obstante lo positivo de esta orientación, el gran desafío para una Comisión que tenía por objeto identificar propuestas de cambio legal, era precisamente abocarse a la tarea de ver qué reformas de tipo legal eran indispensables para concretar cambios relevantes en las áreas de coordinación y capacitación. En este ámbito los avances de la Comisión fueron escasos, lo que hacía correr el riesgo que esta correcta orientación general quedara como una recomendación, sin producir cambios concretos en la realidad.

Un segundo punto interesante a destacar es que en la revisión del eje de modificaciones legislativas (que incluyó propuestas de 25 medidas en cuatro áreas) se puede apreciar que, más allá de discrepancias específicas sobre algunas propuestas muy concretas, no existe una orientación a “desmantelar” los principios básicos del sistema o de avanzar en una “contrarreforma”. Por ejemplo, no hay reformas significativas en los temas sobre los que se temía se intentara legislar (prisión preventiva, control de identidad y detención, y eliminación de criterios de admisibilidad de la prueba). Es más, en el informe se puede apreciar que los comisionados cuestionaron algunas de las propuestas que entraban en mayor conflicto con principios y garantías del sistema: por ejemplo, la contenida en la sección C.c.3 que intentaba incluir la confesión del

42 Así, por ejemplo, lo destacó el Ministro de Justicia al reunirse con el Presidente y la Comisión para explicarle los resultados de su trabajo. Véase *La Tercera*, “Justicia destaca coordinación entre policías y capacitación de intervinientes como mayores cambios a reforma procesal penal”, 7 de noviembre de 2012, en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/11/680-492157-9-justicia-destaca-coordinacion-entre-policias-y-capacitacion-de-intervinientes.shtml> (última visita, 29 de enero de 2013).

43 En esta dirección véase, entre otros, *El Mercurio*, María Inés Horvitz, “¿No al debido proceso?”, 13 de octubre de 2012, p. A2; *El Mercurio*, Soledad Alvear, “Otra...”, op. cit.; y, *El Mercurio*, “¿Qué reformas...?”, op. cit.

imputado como causal legal para proceder a la detención sin orden judicial previa o la contenida en la sección C.d.7 referida a la restricción de consecuencias que la Ley actualmente regula en caso de no presentación de acusación por parte del Ministerio Público dentro de plazo.

Un tercer elemento del informe que llama la atención, vinculado a las propuestas de reformas legislativas, es la inclusión de un conjunto de medidas que poco tienen que ver con los objetivos originales planteados por las autoridades para el proyecto, sin perjuicio que pueden contribuir a perfeccionar el funcionamiento de algunas áreas del sistema.⁴⁴ Llamam la atención propuestas que podrían reforzar ciertas garantías básicas de los imputados, lo cual pareciera ir en dirección opuesta al objetivo político detrás de la gestación de esta iniciativa. Así, por ejemplo, la medida de la sección C.c.1 referida a fijar estándares mínimos para las actividades policiales de reconocimientos de imputados en la práctica debiera elevar significativamente las garantías en ese ámbito, lo mismo que, con matices, la contenida en la sección C.d.2 referida a imponer una obligación de precisar mejor los puntos de prueba a los intervinientes.⁴⁵ Mi punto no tiene que ver con la corrección o incorrección de esas propuestas (en cuanto a los reconocimientos, me parece indispensable avanzar en la dirección que manifiesta el informe), sino más bien con constatar que las propuestas discutidas y registradas en el informe parecen obedecer a objetivos más plurales y diversos que los enfatizados por la autoridad durante el proceso.

Como contrapartida, llama la atención que las medidas propuestas por el Ejecutivo y en las que finalmente se incorporaron en el informe no incluyeran una serie de materias asociadas a los objetivos políticos del proyecto y que era razonable esperar formaran parte de él (ya sea en forma de cuestiones de coordinación o como aspectos de reforma legal), ya que sobre ellas existía información disponible o habían sido identificadas en distintos momentos por especialistas como componentes del sistema que requerían ajustes para me-

44 Dentro de estas, destacan varias propuestas de mejoras como, por ejemplo, la contenida en la sección C.a.3, destinada a modificar la regla de competencia en sede civil de las acciones civiles provenientes del delito, o la contenida en la sección C.d.4, referida a esclarecer la forma de introducir prueba pericial a juicio. Como puede observarse, no es claro el vínculo de las mismas con los objetivos planteados para el Proyecto.

45 En este caso, se trata de una propuesta que también podría tener un impacto en la eficiencia del sistema, ya que el Ministerio Público se vería beneficiado con un descubrimiento más fuerte y claro de la prueba de la defensa. Con todo, el punto que me interesa destacar es que varias propuestas tienen objetivos bastante más amplios e incluso en algún sentido contradictorios con los discursos y objetivos mencionados para justificar este trabajo de parte del Ejecutivo.

jorar su funcionamiento. La falta de esas materias tiende a limitar el potencial impacto de esta reforma.

No cabe hacer en el espacio de este trabajo un listado exhaustivo y detallado de todas las materias en que eran esperables propuestas del Ejecutivo y la Comisión para el logro de los objetivos planteados. Con todo, me parece útil mencionar, a modo de ejemplos, algunos temas de distinta índole y alcance que han sido objeto de discusión en los últimos años y en donde existía información disponible que permitía justificar un cambio, pero que parecen no haber sido considerados en este proceso.

Un primer tema respecto al cual el informe no incluye ninguna propuesta e idea es en materia del mejoramiento de la producción de información para la toma de decisiones sobre medidas cautelares personales y el establecimiento de controles para el cumplimiento de las mismas (especialmente, las previstas en el artículo 155 del CPP). Existe diversa evidencia empírica que muestra que un problema importante radica en la escasa información personal de los imputados disponibles para la toma de estas decisiones y la debilidad del sistema de controles de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.⁴⁶ Es sorprendente que el propio Gobierno haya incluido esto como un tema relevante en su política de seguridad pública al inicio de su mandato. En efecto, en el Plan de Seguridad Pública 2010-2014 (Plan Chile Seguro), el Ejecutivo planteó su compromiso de crear una Agencia de Control de Medidas Cautelares a implementarse el año 2012 y cuyas funciones centrales incluirían la evaluación de riesgo y supervisión de las personas sometidas a medidas cautelares personales distintas a la prisión preventiva.⁴⁷ Esta iniciativa avanzó con la instalación de un proyecto piloto en 2011 que finalmente no pudo ser implementado por la negativa de la Corte Suprema, en una etapa final del proceso, a apoyarlo.⁴⁸ Este trabajo constituía una enorme oportunidad para

46 Véase Ahumada, Alejandra, Farren, Diego y Williamson, Bernardita, *Encuesta de opinión de jueces: Evaluación de las medidas cautelares y otros temas relacionados*, (Fundación Paz Ciudadana) 2009, en www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100310181248.pdf (última visita, 20 de marzo de 2013). Ver también Duce y Riego, op. cit., pp. 163-168.

47 Véase Plan Chile Seguro, agosto de 2010, pp. 42-44.

48 La decisión fue adoptada por la Corte Suprema el 3 de octubre de 2011; sus fundamentos pueden encontrarse en el comunicado elaborado por el Poder Judicial disponible en http://www.poderjudicial.cl/modulos/Home/Noticias/PRE_noticias.php?cod=3359&opc_menu=0&opc_menu=&opc_item= (última visita, 4 de octubre de 2011) (copia electrónica de dicho documento se encuentra en poder del autor). Con posterioridad, se intentó que el Ministerio Público asumiera la instalación de una oficina para ello, lo que tampoco ha prosperado a la fecha (alternativa, además, que es extremadamente problemática a la luz de la experiencia comparada que sugiere que este tipo de servicios no debiera instalarse en instituciones como el Ministerio Público o la Defensoría Penal Pública, que cumplen funciones específicas en el sistema, lo que podría afectar la credibilidad de la información obtenida).

volver sobre un tema en extremo delicado para el funcionamiento del sistema y que era reconocido como tal. Una reforma legal podría haber destrabado el conflicto generado al momento de implementarse el proyecto piloto.

Algunos estudios y autores habían planteado también la existencia de debilidades del sistema en el tratamiento de la criminalidad habitual, que requerían ciertas correcciones urgentes a nivel legal y de prácticas de la persecución penal;⁴⁹ por ejemplo, en materia de reglas que autorizan la utilización de la suspensión condicional del procedimiento en casos de personas con “varias pasadas” en el sistema pero legalmente “primerizos.”⁵⁰

Respecto a la misma suspensión condicional del procedimiento, se habían planteado también cuestionamientos debido a su explosivo aumento entre 2006 (cuando representó el 9,1% del total de términos del sistema) y 2011 (17% de los mismos), lo que obligaba a examinar su uso.⁵¹ El Ministerio Público había planteado la necesidad de establecer un sistema de control para asegurar el cumplimiento de las condiciones de esta salida alternativa frente a la inexistencia de un sistema que cumpliera con tal labor. Esa propuesta había sido incluida en el Plan de Fortalecimiento Institucional del Ministerio Público 2009-2012 presentada al Gobierno y que se encontraba en discusión por un tiempo.⁵²

En materia de persecución penal se venían planteando hace tiempo varios cuestionamientos y necesidades de cambio y mejoras de coordinación tanto en la persecución penal de los delitos menos graves como en materia de delitos complejos. Por ejemplo, se ha criticado la existencia de deficiencias importantes en el método de trabajo para llevar adelante la investigación (basado en la “orden de investigar”), el no aprovechamiento de los sistemas de información y la persistencia de problemas de coordinación entre policías y fiscales que van más allá del tema de los indicadores comunes abordado

49 Pásara, Luis, “Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: El papel del Ministerio Público”, en *Crimen e Inseguridad*, (Catalonia) 2009, pp. 299-338.

50 El profesor Jean Pierre Matus argumentó públicamente por la inclusión de temas de este tipo, preparando un informe sobre la materia encargado por la Fundación Res Pública. Véase, *El Mercurio*, “Reforma a la reforma”, 11 de octubre de 2012, p. A2. También en esta línea se manifestó Juan Domingo Acosta. Véase, Acosta, Juan Domingo, “‘Reforma’ a la reforma procesal penal ¿Marcha adelante o marcha atrás?”, en *Revista del Abogado*, 56, 2012, p. 8.

51 Sobre el tema véase *El Mercurio Legal*, Duce, “Hay que prestar más atención a la suspensión condicional del procedimiento”, 31 de enero de 2012. Cabe señalar que en 2012 el porcentaje de esta salida alternativa aumentó a un 18% del total de términos.

52 Véase Plan Estratégico Ministerio Público 2009-2015, p. 43, en: <http://www.fiscalia.dechile.cl/Fiscalia/quienes/plan.jsp> (última visita, 20 de marzo de 2013).

en el informe.⁵³ Lo anterior ha llevado al Ministerio Público a plantear, por ejemplo, la necesidad de fortalecer el trabajo de sus Unidades de de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC) en su proyecto de fortalecimiento presentado al Ejecutivo.⁵⁴ También existe información disponible que ha dado cuenta de las severas deficiencias del sistema para enfrentar la investigación de casos sin imputado conocido, radicadas en problemas de coordinación e incentivos para la persecución penal, que la propuesta no pareciera abordar.⁵⁵ A ello se agregan potenciales modificaciones a aspectos orgánicos y de la carrera funcionaria del Ministerio Público, que podrían estar afectando la eficacia de su trabajo.⁵⁶

Otro ejemplo que ilustra la variedad de problemas no abordados se vincula a la declaración del imputado en el cuartel policial, tema delicado en la persecución penal de la gran mayoría de delitos. En la práctica se produce un problema operativo importante, ya que no resulta del todo claro en el actual CPP si se requiere o no la presencia del abogado defensor para su procedencia, especialmente a partir de la reforma constitucional publicada el 11 de julio de 2011 por la Ley 20.516, lo que trae aparejadas consecuencias importantes,

53 Véase Duce, “Desafíos de la persecución penal de delitos comunes en Chile: Reflexiones a partir de una investigación empírica”, en *Revista Sistemas Judiciales*, 15, (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) 2011, p. 210.

54 Véase Pan Estratégico del Ministerio Público 2009-2015, p. 46.

55 Casi en forma paralela al desarrollo del Proyecto, el Centro de Estudios de la Justicia dio a conocer un estudio empírico crítico sobre el punto (el 4 de octubre). Véase, *La Tercera*, “Estudio de organismo dependiente de la OEA critica desempeño de fiscalía y policías chilena”, 5 de octubre de 2012, en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/10/680-486802-9-estudio-de-organismo-dependiente-de-la-oea-critica-desempeno-de-fiscalias-y.shtml> (última visita, 20 de marzo de 2013). Un estudio previo publicado por la misma institución había dado a conocer problemas similares en materia de persecución de delitos complejos. Véase De La Barra, Rodrigo, “Informe de Chile”, en *Persecución de Delitos Complejos*, (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) 2010, pp. 159-219. Más recientemente, un ex fiscal declaró a un medio de comunicación que “Donde la eficacia baja muchísimo es en el delito no flagrante. Allí el trabajo de las policías no ha ido creciendo, no se ha potenciado, no se ha actualizado conforme a las técnicas de investigación”. Véase *El Mercurio*, “Estuve 11 años en la fiscalía, vi miles de causas, y en ningún robo a una casa las policías encontraron huellas”, 8 de abril de 2013, p. C10. Las reacciones a estas declaraciones fueron negativas por parte de las diversas autoridades institucionales. El senador Alberto Espina (quien integró la Comisión) se manifestó de acuerdo con ellas y destacó que el problema se debía solucionar entregando mayores facultades legales a la policía en delitos no flagrantes. Véase *El Mercurio*, “Críticas de ex fiscal abren polémica sobre la eficacia de pesquisas policiales”, 9 de abril de 2013, p. C7.

56 El Ministerio Público y la Asociación de fiscales han planteado por largo tiempo la necesidad de avanzar en esta dirección, encontrándose pendiente la aprobación hace más de un año un proyecto de fortalecimiento institucional. Curiosamente, uno de los integrantes de la Comisión (el senador Alberto Espina), en declaraciones públicas, ha señalado que es imprescindible que dicho proyecto de ley avance rápido, no obstante lo cual aparentemente no aprovechó la oportunidad en el trabajo de la Comisión para incluir estos elementos en la propuesta. Véase *El Pulso*, *La mirada de...*, 10 de abril de 2013, p. 8.

por ejemplo, en el área de la exclusión de prueba.⁵⁷ Se trata de un tema en el que debiera haber una regulación explícita. En mi opinión, la solución óptima sería autorizar que la persona que se encuentra en el cuartel policial pueda declarar frente a los policías sin necesidad de su abogado defensor, siempre y cuando dicha declaración sea voluntaria. Desde el momento en que la persona solicite un abogado defensor, cualquier interrogatorio debiera detenerse para esperar la llegada del abogado. Debiera también regularse que cuando un ciudadano desee declarar voluntariamente es vital, para evitar abusos policiales, que esas declaraciones sean completamente filmadas, sin interrupciones. En caso de que hubiera cuestionamientos a la voluntariedad de la declaración, la carga de acreditarla debiera estar en manos de la persecución penal. Una regulación de este tipo podría equilibrar la vigencia de garantías básicas a la vez que permitir a la persecución penal un espacio relevante para la investigación.

Como señalé, no puedo detenerme en todas las áreas posibles en las que ha existido debate acerca de la necesidad de introducir mejoras al sistema. Ello demandaría otro tipo de trabajo. Reitero que estos ejemplos ha tenido por objeto demostrar la existencia de muchos problemas no abordados por la propuesta del Ejecutivo que están estrechamente vinculados con los objetivos planteados para el proyecto, pero que no parecen haber sido considerados debido a la premura del trabajo que impidió un estudio más profundo de problemas que ya eran conocidos.

Un último aspecto del informe que quisiera destacar se refiere a la generalidad del contenido de las propuestas de cambio. En materia de modificaciones legales esto es explicable ya que el informe no pretendía constituirse en un proyecto de ley, sino en la base sobre la cual debiera prepararse uno, por lo que, más que propuestas redactadas en términos específicos, lo que se intentaba era plasmar ideas generales de cambio. Sin embargo, en materia de los dos primeros ejes, especialmente en el ámbito de la capacitación, me parece que varias de las medidas quedaron formuladas de manera demasiado preliminar, no siendo claro cómo se podría avanzar en ellas, ya que no dependen de la aprobación de un texto legal sino de un fuerte compromiso de las instituciones involucradas y, sobretudo, de un liderazgo político fuerte del Ejecuti-

⁵⁷ Un ejemplo de los problemas interpretativos en la materia puede verse en: Corte de Apelaciones de San Miguel, Rol 1108-2011, sentencia de fecha 5 de septiembre de 2011. Para un trabajo que discute este problema y cita más jurisprudencia, ver Salas, Jaime, "Derecho irrenunciable a la defensa en el proceso penal. Marco regulatorio y jurisprudencia", 2012, en: <http://jaimesalasastrain.blogspot.com/2012/08/el-derecho-irrenunciable-la-defensa-en.html> (última visita, 20 de marzo de 2013).

vo. Por lo tanto, la posibilidad que se transformen en cambios reales supone la elaboración de proyectos muy específicos (con objetivos, plazos, recursos, etc.) y, antes que ello, la obtención de compromisos institucionales necesarios para hacer partícipes de los cambios a los actores relevantes. Como ya señalé, hubiera sido deseable que la Comisión avanzara más sistemáticamente en identificar cambios legales que contribuyeran al logro del objetivo planteado.

En conclusión, el informe presenta varias propuestas de cambio que podrían mejorar algunos aspectos del sistema. Sin embargo, no me parece que ellas se hagan cargo en forma consistente con los objetivos planteados para este proyecto ni aborden las áreas de reforma potencial que podría producir mejoramientos importantes al sistema sin alterar sus principios básicos. El trabajo de elaboración tampoco permitió el desarrollo de un debate amplio en la comunidad jurídica o entre los actores del sistema acerca de los desafíos a futuro en el mismo. En definitiva, en varios aspectos de la propuesta es posible reconocer algunos avances, pero estos son bastante limitados.⁵⁸

2.2. El proyecto de ley

Una vez que el informe de la Comisión fue dado a conocer públicamente, el paso siguiente en la preparación del proyecto de ley fue la entrega de aquel a la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal (en adelante la Comisión Permanente) para efectos de obtener sus opiniones.⁵⁹ La Comisión Permanente determinó examinar las propuestas del Ejecutivo en mesas de trabajo en las que también se dio la posibilidad a sus integrantes de

⁵⁸ Jean Pierre Matus, en un trabajo en que analiza los desafíos para 2013, plantea sobre esta propuesta que “Jurídicamente, la llamada ‘reforma a la reforma’ podría llegar a significar algún cambio menor en ciertos aspectos puntuales de la tramitación de las causas criminales, pero su poco ambiciosa agenda legislativa, según los aspectos que hasta ahora se conocen, no significará un cambio importante ni afectarán de manera significativa el comportamiento de los operadores del sistema”. Véase *El Mercurio Legal*, Matus, Jean Pierre, “Desafíos para el sistema de justicia criminal en 2013”, 28 de enero de 2013. En un tono más optimista, el Instituto Libertad y Desarrollo califica el informe de la siguiente manera: “no se trata de hacer cambios profundos a la reforma ni los principios que la inspiran. Se trata de un informe sensato, incremental y que intenta hacerse cargo de buena parte de los nudos críticos y problemas prácticos del sistema penal, donde hay consenso en el diagnóstico y en las propuestas entre los expertos en cuestiones relevantes vinculadas a mejorar la protección y aumentar la participación de las víctimas en el proceso penal, mejorar la persecución penal por parte de las víctimas y fortalecer el trabajo policial”. Véase, Instituto Libertad y Desarrollo, “Perfeccionamiento al sistema procesal penal: Evaluación del Informe de Expertos”, en *Temas Públicos*, 1088, 16 de noviembre de 2012, p. 1.

⁵⁹ La Comisión Permanente fue creada por medio de la Ley 20.534 publicada en el Diario Oficial el 23 de septiembre de 2011. Su objetivo es “procurar el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal, a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación, así como la acción mancomunada de las instituciones en ella representadas” (art. 12 ter). Está integrada por el Ministro de Justicia, quien la preside, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública, el Presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile y el Subsecretario de Justicia.

presentar propuestas de modificaciones legislativas para mejorar la eficiencia en la marcha del sistema.

Desconozco con precisión la labor específica llevada adelante en esas mesas de trabajo, pero los plazos de elaboración del proyecto indican que los tiempos de trabajo reales no deben haber sido muy extensos. Tampoco se conoce la existencia de un diagnóstico o evaluación sistemática del sistema que haya estado disponible para este trabajo, más allá de la experticia de quienes intervinieron en esta etapa.

A partir de las opiniones recabadas en la Comisión Permanente y los contenidos del informe elaborado por la Comisión de expertos, el Ejecutivo preparó el proyecto de ley definitivo que fue presentado públicamente el 29 de enero de 2013 con urgencia simple al Senado de la República.⁶⁰

En la presentación pública del proyecto de ley realizada en La Moneda, el presidente insistió en ideas similares a las expresadas en sus anuncios previos, afirmando que con el Proyecto “los delincuentes ya no van a poder reírse en la cara de sus víctimas”, agregando que “los vamos a perseguir hasta el fin del mundo para que paguen por sus delitos. Lo que queremos es que estén donde tienen que estar: en la cárcel. Y que los ciudadanos estén tranquilos”. Concluyó sosteniendo que, “Si la ley es blanda, la vamos a modificar todas las veces que sea necesario”.⁶¹ Sin perjuicio que las palabras del presidente parecían poner fuerte énfasis en ciertos objetivos, la verdad es que su mensaje resultó bastante escueto, dedicándose centralmente a explicar los principales contenidos de las modificaciones propuestas. En la parte destinada a relatar los antecedentes de su elaboración, aludió a los objetivos del proyecto al señalar que “...las enmiendas legislativas debían orientarse a corregir sus falencias (las del sistema procesal penal), sin afectar los principios del proceso penal que sirven de base al sistema de enjuiciamiento”. Llama poderosamente la atención la distancia enorme entre el discurso del presidente sostenido durante todo el período de preparación de esta propuesta y el contenido final del proyecto de ley que manifiesta una finalidad mucho más neutra que la que originalmente justificó la iniciativa: su objetivo general en el mensaje fue “corregir falencias” del sistema.

Este objetivo más neutro del proyecto de ley se plasma en sus propuestas específicas de modificaciones legislativas. Sus contenidos están bastante ale-

⁶⁰ Véase Mensaje N° 502-360 del 29 de enero de 2013.

⁶¹ Véase, *La Tercera*, “Presidente envía cambios a la Reforma Procesal Penal al Congreso”, 30 de enero de 2013, p. 6.

gados de lo que se podría esperar a partir de las palabras del presidente. Se trata de 36 modificaciones organizadas en cuatro ejes (los mismos del Informe de la Comisión): medidas para aumentar la protección y participación de las víctimas, medidas para mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público, medidas para fortalecer el trabajo policial y medidas para mejorar el perfeccionamiento del sistema en su conjunto. No obstante esta organización, su presentación en el proyecto de ley sigue el orden de modificación de los artículos concretos del CPP, lo que dificulta en algunos casos identificar bajo cuál de los ejes se ubican algunas de las propuestas. Por ejemplo, en mi análisis de las distintas propuestas, no identifiqué con claridad alguna medida que efectivamente fortalezca el trabajo policial (hay algunas referidas a este pero que no necesariamente amplían sus facultades). En general, pareciera que la mayor cantidad de modificaciones se concentra en perfeccionamientos generales del sistema en una amplia gama de materias, muchas de las cuales no tienen una clara conexión entre sí. Además, hay varias propuestas que no formaron parte del debate sostenido por la Comisión de Expertos y cuyo origen, en consecuencia, me es desconocido.

Sin entrar a una descripción detallada, esquematizaré los contenidos principales del proyecto de ley en cada uno de sus ejes, indicando algunas cuestiones relevantes para evaluar su pertinencia y corrección.

En el ámbito de las medidas para aumentar la protección y participación de las víctimas, las principales propuestas tienden a facilitar la protección de sus intereses patrimoniales en el proceso penal por medio de incluir expresamente su patrimonio como un objeto de protección, cuestión que no era clara en la legislación vigente (propuestas 4 y 6). Asimismo, el proyecto busca ampliar las posibilidades de controlar al Ministerio Público (tanto en actuaciones jurisdiccionales como en sede administrativa). En este ítem se establecen, por ejemplo, mayores deberes de fundamentación del fiscal de decisiones como el archivo provisional de casos en que existe un imputado identificado (propuesta 14) y del uso de la decisión de no perseverar cuando la víctima o querellante estén presentes en la audiencia respectiva (propuesta 24). En materia administrativa se establece la posibilidad de que la víctima o querellante reclamen ante las autoridades del Ministerio Público la negativa arbitraria de un fiscal a la solicitud de formalizar la investigación en contra de un imputado (propuesta 20). Se trata de propuestas que efectivamente introducen mejoras en los derechos de las víctimas y querellantes, pero que no producen cambios sustanciales en su situación actual. Ninguna de ellas altera significativamente

la posición jurídica de la víctima en el proceso ni le da mayores poderes de persecución autónomos a los del Ministerio Público. Por otra parte, hay aspectos de redacción de las mismas que podrían generar, en caso de aprobarse tal como aparecen en el proyecto de ley, problemas interpretativos importantes debido a una regulación incompleta. Por ejemplo, en la propuesta 21 a) se plantea agregar la posibilidad que la víctima solicite al juez de garantía que deniegue una suspensión condicional del procedimiento si es que existe interés público prevalente en la continuación de la persecución penal. Se intenta así ampliar el margen de oposición de las víctimas al uso de estas salidas alternativas, para lo cual se copia la fórmula prevista para los acuerdos reparatorios, pero con la diferencia que en dicha institución ese criterio está explícitamente regulado como una causal que habilita al juez a denegar tal salida alternativa. Al no estar regulada como una causal que permite al juez negar la suspensión condicional, podría tratarse de una norma que quede sin aplicación si se considera que la solicitud de la víctima no le entrega facultades al juez, esto sin considerar lo ambiguo de la cláusula, que ha sido objeto de un nutrido debate jurisprudencial para intentar precisar su alcance.⁶²

Finalmente, en este primer eje, sorprende, dentro de medidas cuyo objetivo es aumentar los derechos de las víctimas y querellantes, una propuesta que tiende a clausurar una posibilidad de actuación que hoy día forma parte de lo que los querellantes reclaman como un límite muy significativo del sistema a su posibilidad de intervenir en el proceso. Así, en la propuesta 25 se propone un inciso final al artículo 258 del CPP que permite que el querellante presente acusación como producto de un forzamiento de la acusación solo en los casos en que el fiscal haya formalizado la investigación en forma previa. En la actualidad, se trata de una cuestión ampliamente debatida en la jurisprudencia debido a que no se encuentra regulada en el CPP. Ello ha llevado a un sector de la jurisprudencia (aparentemente minoritario) a reconocer la posibilidad que el querellante pueda acusar (forzar la acusación) aun cuando no haya habido una formalización previa del Ministerio Público. Con la reforma propuesta dicha posibilidad quedaría clausurada en todo tipo de casos, restringiéndose las hipótesis en donde el querellante podría continuar la persecución penal por su cuenta. No quiero entrar al debate técnico acerca de lo correcto o incorrecto

⁶² El Ministro Brito de la Corte Suprema se pronunció sobre este tema en el Informe de la Corte, indicando la inconsistencia de la propuesta: la calificación de un asunto como de interés público prevalente debiera entregarse de manera exclusiva al Ministerio Público. Véase Corte Suprema, Informe Proyecto de Ley 5-2013, 20 de marzo de 2013, p. 9.

de esta propuesta, ya que se trata de un problema en extremo complejo, sino solo marcar el punto que existe variedad de objetivos conviviendo al interior de un mismo eje del proyecto de ley, el que no resulta tan unilateral como se ha planteado en los discursos de las autoridades. Esto de seguro llevará a una crítica importante al proyecto, al contrastar con las expectativas generadas en la materia a partir de los discursos que las autoridades han sostenido para justificar su elaboración.⁶³

En el segundo eje, medidas para mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público, el Mensaje destaca dos cuestiones de relativo menor alcance como propuestas centrales del proyecto de ley. La primera se refiere a la ampliación del catálogo de medidas cautelares personales, agregándose la posibilidad de retener la licencia de conducir y ampliando el ámbito de la caución económica (propuestas 12 y 10, respectivamente). La segunda está referida a la ampliación de la competencia del juez de garantía para conocer del control de la detención de imputados detenidos en ciudades diferentes a aquellas en que se lleva el caso (propuesta 3). En ambos asuntos se trata de claras mejoras que favorecerán el trabajo del Ministerio Público, pero que se refieren a situaciones relativamente acotadas que no afectan el funcionamiento general del sistema y que no abordan los problemas centrales asociados a la persecución penal (algunos de los cuales ya fueron mencionados en la sección previa). Algo similar ocurre con otras propuestas, como la número 23, que aumenta el plazo de 10 a 15 días para que los fiscales decidan qué camino seguir una vez cerrada su investigación. Es evidente que una norma de este tipo favorecerá el que los fiscales adopten una mejor decisión y puedan prepararse mejor, por ejemplo, si deciden acusar, pero no se trata de un cambio que subsane problemas de fondo que podrían encontrarse detrás del incumplimiento de plazos en la actualidad (por ejemplo, el que el CPP no diferencie los plazos considerando la complejidad de los casos).

En el contexto de estas modificaciones relativamente menores, debe tenerse en cuenta que es posible que los fiscales encuentren algunas limitaciones adicionales a su trabajo que surjan como consecuencia de los mayores controles establecidos en favor de las víctimas que revisé someramente respecto al eje anterior. En efecto, las normas destinadas a imponer mayores exigencias

63 Por ejemplo, en esta línea, Guillermo Piedrabuena se ha pronunciado críticamente acerca de los alcances de estas propuestas señalando que ellas son "... insuficientes y hasta contradictorias con el principio consagrado en la Constitución Política que establece que 'el ofendido por el delito y demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal'". Véase, *El Mercurio*, "Proyecto de ley que perfecciona el sistema de justicia penal", 3 de marzo de 2013, p. A2.

de fundamentación a las decisiones, lo mismo que aquellas que refuerzan los controles jurisdiccionales e internos del trabajo de los fiscales, agregarán cargas adicionales a su trabajo. A ello debiera sumarse algunas limitaciones importantes al trabajo de los fiscales que surgen de otras propuestas del proyecto de ley, que analizaré al abordar el eje siguiente sobre el trabajo policial. En definitiva, las modificaciones propuestas en este eje presentan avances que podrían efectivamente favorecer el trabajo de los fiscales, pero nada que en mi opinión altere de manera significativa el escenario actual de trabajo, especialmente considerando el impacto que podrían tener las propuestas de otros ejes limitando el impacto global del proyecto de ley en esta materia. De hecho, el presidente de la Asociación de Fiscales ha manifestado su preocupación por el hecho que “...muchos de los problemas más comunes no fueron abordados y que algunas medidas pueden generar nuevos problemas a la persecución penal”.⁶⁴ En consecuencia, nuevamente el objetivo explícito planteado en el eje podría verse frustrado por los propios contenidos del proyecto de ley.

En lo que respecta a medidas para fortalecer el trabajo policial, como ya apuntaba, no me parece que ninguna de las propuestas “facilite” el trabajo policial en forma directa, a menos que la idea de “fortalecimiento” sea entendida como la capacidad de depurar los procedimientos policiales y, por consiguiente, exigirles estándares más altos de actuación. No me parece que esta segunda posibilidad de comprensión de la idea de “fortalecimiento” sea a lo que haya querido apuntar el presidente en sus discursos sobre la materia, que sugería más bien que se propondrían cambios destinados a aumentar los poderes de actuación de las policías o a relajar exigencias actualmente existentes para permitir su trabajo investigativo.

El Mensaje menciona como principales propuestas en esta materia dos cambios. El primero de ellos incluye una norma (la número 18) que aclara la regla para la solicitud de órdenes de entrada y registro. Me parece que se trata de un cambio que facilita más el trabajo del Ministerio Público que el policial. Podría concederse que esto facilitará también el trabajo policial, pero lo que se logra es aclarar un procedimiento relativamente obvio para poder obtener órdenes judiciales de entrada y registro, las que en todo caso siempre deben ser solicitadas por los fiscales a los jueces. La segunda propuesta consiste en

⁶⁴ Véase, *La Tercera*, “¿Medidas para la persecución de los delitos?”, 18 de febrero de 2013, p. 30. Dentro de los temas en que manifiesta preocupación están la regulación de los procedimientos de reconocimientos de imputados y las mayores cargas de trabajo que generarán las exigencias de fundamentación de ciertas decisiones.

la regulación detallada que se propone introducir al CPP de reglas para la realización del reconocimiento de imputados (propuesta 17). Dicha propuesta obliga a las policías a realizar cambios significativos en sus procedimientos de reconocimiento e impone un conjunto de límites y garantías nuevas a su realización, por ejemplo, de registro detallado de actuaciones y de permitir la participación del abogado defensor en los mismos, entre varias otras. Como he señalado, si bien estoy de acuerdo con la necesidad imperiosa de regular el tema (aunque con algunas discrepancias del contenido concreto de la propuesta), el efecto de un cambio de este tipo no será “fortalecer” el trabajo policial, sino más bien imponerle limitaciones y restricciones. Con las reglas propuestas, la gran mayoría de los reconocimientos que se realizan en la actualidad carecerían de validez, lo que pondría en cuestión una información muy relevante para la persecución penal en contra de los imputados.⁶⁵

Algo similar ocurrirá en mi opinión con la propuesta número 5 en la que se especifica que el único objetivo legítimo para que la policía pueda registrar las vestimentas de una persona detenida son razones de seguridad, lo que constituye una restricción importante a la cláusula vigente (artículo 89 del CPP) que lo permite con el propósito de amplio de “encontrar objetos importantes para la investigación”, en la medida que existan indicios que permitan estimar que los oculta. Una reforma de este tipo debiera generar un debate acerca de la licitud de prueba obtenida con los registros de vestimentas y aumentar potencialmente su exclusión por la causal de haber sido obtenidas con infracción de garantías fundamentales.⁶⁶ En lo personal, no encuentro justificación clara a esta propuesta ni me parece razonable en el contexto actual del sistema; la pregunta clave es si ella cumple con el objetivo explícito de esta reforma o si va, según

65 El tema de los reconocimientos es en extremo delicado y su análisis requeriría varios trabajos autónomos. Para efectos de este análisis, basta con señalar que la escasa literatura disponible en nuestro país en la materia concuerda en que las prácticas actuales están muy alejadas de los estándares mínimos desarrollados a nivel comparado. Sobre el punto, véase Programa de Estudios de Responsabilidad Social, *Estudio de reconocimiento visual errado en el proceso oral*, (Universidad de Concepción) 2005 (copia electrónica en poder del autor); Merino, Alberto y Reuse, Marcelo, “Testigos presenciales y reconocimiento de imputados en Chile. Aproximación a los procedimientos utilizados y propuestas para una mejora de prácticas”, en *Revista de Derecho y Ciencias Penales*, 15, (Universidad de San Sebastián- Concepción) 2010, pp. 55-83; Morales, Ana María y Welsh, Gherman, *El reconocimiento de imputados en Chile y a nivel comparado*, (Fundación Paz Ciudadana) 2011 (el texto puede ser obtenido en www.pazciudadana.cl) (última visita, 31 de enero de 2013); Sepúlveda, Verónica, “Identificación de imputados. Condiciones de legitimidad”, en *Razonamiento Penal*, 1, 2012, pp. 9-18; Libedinsky, Sofia, “Exigencias para un adecuado reconocimiento de imputados”, en *Revista* 93, 6, año 2, 2011, pp. 31-35.

66 Por ejemplo, piénsese en todos los casos en que se hacen registros de vestimentas en los que obviamente no hay elementos que pudieran afectar la seguridad de la policía que practica la detención.

parece, en la dirección opuesta, sin que aparezca explicitada en el proyecto la justificación de la misma.⁶⁷

Finalmente, en el eje referido a medidas para mejorar el perfeccionamiento del sistema en su conjunto, es posible encontrar una gran cantidad de propuestas de muy variada índole y que apuntan a niveles diversos de funcionamiento del sistema. Probablemente la que ha tenido mayor difusión es la de permitir la apelación del Ministerio Público al auto de apertura del juicio oral en caso que ese excluya prueba por cualquier causal de exclusión de las mismas, ampliando así la regla en vigencia que solo lo permite en caso que la exclusión se haya fundado en que la prueba fuera obtenida con infracción de garantías fundamentales (propuesta 27). Se excluye, en todo caso, la posibilidad que sea el querellante quien pueda apelar, tema que ha sido objeto de discusión intensa en diversas decisiones del Tribunal Constitucional⁶⁸ y que podía esperarse que este proyecto recogiera a la luz de la justificación que las autoridades hicieron para elaborarlo.⁶⁹ Otra propuesta relevante en mi opinión es la número 26 a), que eleva los estándares en que los intervinientes deben formular los puntos de prueba sobre los que recaerán las declaraciones de testigos en juicio oral. De aprobarse, significaría tanto para el fiscal, como para el querellante y el acusado el deber de explicar con mucha mayor precisión que lo que realizan en la actualidad los hechos sobre los cuales solicitan declaren los testigos que intentan introducir a juicio. Si se comparan ambas propuestas, se verá que el impacto de las mismas puede ser muy diferente. La primera facilitará el trabajo del Ministerio Público al dar una oportunidad temprana para reclamar de la exclusión de prueba, pudiendo beneficiar su posición en juicio. La segunda, en cambio, le pondrá mayores exigencias que las existentes en la práctica actual, con la posible consecuencia de aumentar el control judicial sobre la prueba testimonial que se pretende incluir.

A estos ejes, se agregan dos artículos finales en el proyecto de ley (cuarto y quinto) destinados a establecer la obligación a las distintas instituciones del sistema de enviar informes anuales de diagnóstico de gestión institucional y

67 La Corte Suprema también ha manifestado reservas respecto de esta norma en su informe al Proyecto de Ley, aunque por razones diversas. Véase, Corte Suprema, Informe Proyecto de Ley 5-2013, 20 de marzo 2013, p. 5.

68 Respecto al debate en el Tribunal Constitucional, véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional, Rol 1535-2009, sentencia del 28 de enero de 2010; y Tribunal Constitucional, Rol 2330-2012, sentencia del 29 de enero de 2013.

69 En esta misma dirección, la Corte Suprema observó que "...parece de justicia, dentro de la igualdad de armas, que el mismo recurso se otorgue a todos los intervinientes que se sientan agraviados..." Véase Corte Suprema, Informe Proyecto de Ley 5-2013, 20 de marzo de 2013, p. 11.

una propuesta conjunta de metas e indicadores comunes de gestión a la Comisión Permanente, con el objeto de mejorar el funcionamiento del sistema. A su vez, se regula el deber de la Comisión Permanente de elaborar planes anuales de capacitación interinstitucional. Con estas reglas se pretende dar una base normativa que sustente las propuestas formuladas en materia de coordinación interinstitucional y capacitación que no suponían reformas legales y que fueron presentadas por el Ministerio de Justicia a la Comisión de Expertos. La propuesta de metas e indicadores comunes de gestión presenta una de las mayores potencialidades para contribuir en la solución de varios de los problemas que hemos identificado. Con todo, en su conjunto, estas medidas no parecen suficientes para generar una voluntad concreta de cambio, lo que me parece es muy claro respecto a los programas de capacitación de las policías que proponía el Informe de la Comisión de Expertos.

Como ya señalaba, analizar en detalle cada una de las 36 propuestas es algo que excede los objetivos de este trabajo. Con todo, al igual que respecto a las propuestas del Informe de la Comisión de Expertos, me interesa sentar algunos puntos generales de evaluación del proyecto de ley.

La primera cuestión que me interesa destacar es que el Proyecto propone mejoras o perfeccionamientos en diversas áreas específicas sin realizar cambios de carácter radical o estructural. En lo positivo, no es una propuesta de “contrarreforma” o que intente “desmantelar” los principios básicos del sistema, lo que aleja los temores iniciales a propósito de los anuncios y declaraciones de las autoridades. Los cambios propuestos, sin perjuicio de mi discrepancia con varios de ellos o la necesidad de perfeccionar otros, en su gran mayoría son razonables y efectivamente podrían producir mejoras en el funcionamiento del sistema o reforzar garantías necesarias. Con todo, por sus limitados alcances, no parece realista esperar que a partir de su aprobación se produzcan cambios significativos en las prácticas de los actores y resultados generales del sistema que generaron la disconformidad que ha llevado a proponer este cambio.

Sostengo una visión más crítica sobre algunas cuestiones. La primera es que en el proyecto de ley aparecen propuestas de cambio que no fueron discutidas en la Comisión de expertos y que tampoco aparecen explicadas o justificadas en su Mensaje; por ejemplo, la propuesta número 5 que intenta reformar el artículo 89 del CPP en materia de registros policiales de vestimentas a los detenidos. Se trata de un cambio con un impacto potencial relevante en materia de detenciones, sin que exista ninguna justificación acerca de su ne-

cesidad. Esto se repite con varias otras medidas, como, por ejemplo, los cambios propuestos a los artículos 343 y 344 del CPP en materia de procedimiento para la determinación de penas en caso que la persona haya sido condenada (propuestas 30 y 31).

Me parece aun más relevante la falta de un mayor espacio para análisis y debate sobre las áreas en donde era necesario avanzar con cambios al sistema. De otra forma no se explica por qué el proyecto de ley deja fuera temas relevantes como los que ya mencioné. Y varios de los temas abordados lo están de manera incompleta. La propuesta 21, por ejemplo, contiene varias modificaciones a la suspensión condicional del procedimiento, dentro de las cuales no se incluye, además de los aspectos mencionados en el capítulo anterior, el que ha sido uno de los problemas prácticos más polémicos en la jurisprudencia: el referido al momento en que se producen el efecto de extinción de la responsabilidad penal del imputado en casos en que se haya solicitado la revocación de la medida y no se haya podido realizar la audiencia antes del vencimiento del plazo de observación.⁷⁰ Como se puede apreciar con este ejemplo, lo que se podría replicar en otras materias, el proyecto de ley parece “quedarse corto” en varias áreas que, a 12 años de funcionamiento del sistema, se sabe podían ser objeto de perfeccionamiento. Su no inclusión solo puede obedecer, en mi opinión, a que el método con que se llevó adelante su elaboración no permitió elaborar un análisis fino del funcionamiento global del sistema y dejó fuera muchos temas de importancia. Por ello llama la atención que la autoridad intente presentar este proyecto de ley como un producto acabado de un “diagnóstico actualizado” del sistema.⁷¹

70 El artículo 240 inciso segundo del CPP señala que, transcurrido el plazo de observación de la suspensión sin que esta haya sido revocada, produce el efecto de extinguir la acción penal en contra del imputado. El problema se ha presentado en varios casos en que los imputados incurren en causales de revocación de la medida al finalizar el período de observación, y la solicitud del fiscal o víctima al juez de garantía para que cite a una audiencia para discutir la revocación se resuelve concediendo audiencia después de concluido el período de observación. La Corte Suprema y Cortes de Apelaciones han resuelto que igual se ha extinguido la acción penal. Véase Corte Suprema, Rol 1347-2007, sentencia del 4 de junio de 2007; y Corte de Apelaciones de Puerto Montt, Rol 334-2005, sentencial de 11 de octubre de 2005.

71 Sorprende que el mensaje del proyecto plantee que su elaboración se basó en un “completo análisis del funcionamiento del sistema” y que el Jefe de la División Reinserción Social del Ministerio de Justicia señale que la Comisión de expertos ha elaborado “un diagnóstico actualizado del sistema”. Véase *La Tercera*, “Medidas para la persecución penal”, 22 de febrero de 2013, p. 44 (sección correo, carta en respuesta a las opiniones del Presidente de la Asociación de Fiscales ya citada). Se parece confundir el hecho que la elaboración haya considerado la participación de diversos expertos y actores del sistema dotados de conocimiento del mismo con la existencia de un trabajo sistemático de identificación de los diagnósticos disponibles en diversas áreas y de evaluación de aspectos del sistema basado en evidencia.

3. Algunas reflexiones finales sobre este proceso de cambio

Con la presentación del proyecto de ley al Senado ha concluido la etapa prelegislativa. El gobierno ha manifestado su intención que este sea aprobado con rapidez y, de hecho, lo ha incluido como uno de los temas que forman parte de las cuatro áreas prioritarias para el último año de su mandato. Resulta difícil predecir si se logrará tal objetivo en un año en que la agenda parlamentaria seguramente será muy apretada por el contexto eleccionario. Un proyecto similar como fue el denominado “agenda corta” –no obstante el acuerdo político en torno a él y la urgencia con que se presentó– tardó casi dos años entre su presentación y publicación en el Diario Oficial.⁷² Asimismo, varios parlamentarios de oposición han manifestado su buena disposición para la tramitación, pero asegurando que se requiere estudiar en concreto cada propuesta.⁷³ Mi impresión es que el debate en el Congreso debiera abrir un espacio importante de discusión, complemento y mejora de las propuestas, por lo que no sería deseable apurar demasiado el trámite del proyecto de ley con el objetivo de cumplir un plazo o una meta. Menos aun en el contexto que he descrito de un Proyecto que se presenta como bastante incompleto. También se debe reconocer que en el debate legislativo se abre un espacio en el que podrían plantearse cambios que signifiquen alteraciones relevantes del sistema, especialmente en materia de vigencia de derechos fundamentales de los imputados. Considero que eso sería muy problemático o derechamente un retroceso.

A esta altura del análisis, debiera ser evidente que uno de los elementos que han caracterizado al proceso de cambio conocido como “la reforma a la reforma” es la clara distancia que ha existido entre el discurso de las autoridades en la justificación pública de este proyecto de ley y lo que efectivamente es. El proyecto de ley ha sido presentado como una medida de endurecimiento del sistema,⁷⁴ cuando en realidad constituye una propuesta bastante alejada de aquello (en la que, incluso, se plantean reforzamientos de garantías de los imputados, como, por ejemplo, en la regulación de los reconocimientos policia-

72 El Mensaje de dicho proyecto fue enviado por el ejecutivo a la Cámara de Diputados día 7 de julio de 2006 (Mensaje N° 188-354) y la Ley fue publicada el 14 de marzo de 2008.

73 Ver, por ejemplo, las opiniones de Jorge Burgos expresadas en la columna de CIPER ya citada. El Senador DC Patricio Walker señaló el día de la presentación del Proyecto de Ley que “estamos pensando en el país y, si la reforma es buena, la vamos apoyar”. Véase, *La Tercera*, “Presidente envía cambios...”, op. cit.

74 Basta recordar las palabras del Presidente tanto en el anuncio original del mismo como en el acto de su presentación. A ello pueden agregarse la palabras del Ministro del Interior en el mismo acto quien señaló que con el proyecto “Buscamos avanzar e ir colocándole más trabas a la puerta giratoria”. Véase, *La Tercera*, “Presidente envía cambios”, op. cit.

les). Esta brecha parece indicar que no hay una voluntad real de “desmantelar” nuestro sistema procesal penal, sino que, por el contrario, se ha reafirmado la vigencia de los valores que lo inspiran, lo cual es positivo. Desde este punto de vista, todos quienes manifestamos nuestras aprehensiones al anuncio original del presidente, debiéramos valorar el resultado de este proceso.

Con todo, esto representa solo un aspecto de la propuesta de cambio. Como he señalado, si bien el proyecto no “daña” al sistema, tampoco parece avanzar de manera importante en mejorar varias falencias que se pudieron corregir sin afectar a sus principios. Esto es quizás uno de los principales aspectos criticables del proceso. La autoridad ha fijado enormes expectativas en este proyecto como una forma de superar problemas en varias áreas, pero se ha terminado proponiendo una reforma relativamente modesta y con poca capacidad de producir cambios importantes en áreas sensibles de trabajo del sistema que se pudieron haber ajustado.

Hay dos cuestiones adicionales del proceso de cambio que me parecen particularmente negativas y que debiéramos examinar con más cuidado para procesos futuros y cuyo análisis incluso podría ayudar a corregir el actual proyecto de ley durante su tramitación. La primera de ellas radica en que la preparación del proyecto de ley consolida una práctica de elaborar reformas legislativas sin apoyo en evidencia sólida. Como he señalado, el anuncio del proyecto estuvo acompañado de una oferta de evaluar el funcionamiento del sistema a doce años de su puesta en marcha y plantear correcciones basadas en dicha evaluación. Conocer el funcionamiento del sistema sobre la base de evidencia empírica era indispensable para darle un sustento técnico a las propuestas y aspirar a que ellas tocaran temas de relevancia práctica. Esto se podía lograr por diversas vías: considerando las diversas investigaciones que existen en varias áreas, accediendo a la enorme cantidad de datos que producen las instituciones del sistema y encarando la labor de complementar ello con la elaboración de estudios o diagnósticos en áreas deficitarias de información. Con todo, no hay datos que muestren que se haya avanzado seriamente en esa dirección y menos que las propuestas originales del Ejecutivo sobre las que se estructuró el trabajo respondieran a una consideración profunda de algún tipo de evidencia. En muchos casos, los proyectos se terminan elaborando sobre la base de conocimientos parciales de las personas que intervienen en su elaboración o de situaciones anecdóticas que hacen que sus propuestas y, consecuentemente, sus efectos sean limitados en relación a las expectativas que con ellos se generan. En este caso, creo que ocurrirá algo así, salvo que

cambien muchas cosas en el proceso legislativo. Recordemos que la expectativa fijada por las autoridades es enorme (vgr. el presidente señalando que “los delincuentes ya no van a poder reírse en la cara de sus víctimas”) y los contenidos del Proyecto no parecen hacerse cargo de todas las dimensiones incluidas en esas expectativas.

Una segunda cuestión que me parece necesario tener presente es el impacto que los discursos que muchas de las autoridades formulan públicamente para justificar el cambio tienen en debilitar la legitimidad de nuestro sistema de justicia penal. En este caso, como también en otras ocasiones, la autoridad construye su discurso sobre la base de una crítica fuerte al sistema. Esto no es un problema en sí mismo. Me parece positivo que el sistema se vea sometido a un escrutinio público severo de parte de la ciudadanía y las autoridades. El problema surge, en mi opinión, cuando dicha crítica se realiza de manera frívola, por ejemplo, cuando se basa en casos particulares o en afirmaciones sin sustento empírico. Expresiones como las de la “puerta giratoria”, los “delincuentes riéndose en las caras de sus víctimas”, “las resoluciones de los jueces son impresentables” o “el excesivo garantismo del sistema” (todas formuladas en distintos momentos de este proceso), tienden a instalar en la opinión pública distorsiones importantes sobre cómo funciona el sistema en la realidad y producen una pérdida de credibilidad y legitimidad. Esto es grave.

Más allá de la ganancia de corto plazo que esta forma de enfrentar el tema pareciera producir, debiéramos preguntarnos en qué medida ella ayuda al mejoramiento del Estado de Derecho a futuro. Me temo que se trata de una forma de hacer las cosas que representa “pan para hoy y hambre para mañana”. Por ejemplo, en las encuestas disponibles en que se pide a la población evaluar el trabajo de fiscales y jueces respecto a la delincuencia, se aprecia una percepción muy negativa. Así, en el Índice Paz Ciudadana-Adimark de diciembre de 2012, la nota entregada a los jueces fue un 3,1 y a los fiscales, un 3,5, (de un máximo de 7,0), en ambos casos mostrando una tendencia a la baja respecto a las notas obtenidas en diciembre del año 2010 (que eran de 3,5 para los jueces y 3,8 para los fiscales).⁷⁵ Se trata de un escenario muy negativo con efectos que podrían ser desastrosos a largo plazo (por ejemplo, si las personas no confían en el sistema y no denuncian los delitos). Un sistema deslegitimado o en el que la ciudadanía no confía se transforma en un sistema débil que enfrentará dificultades para cumplir con sus objetivos y quedará expuesto a reformas

⁷⁵ Véase Índice Paz Ciudadana-Adimark, diciembre de 2012, en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20130116145711.pdf (última visita, 1 de febrero de 2013), p. 49.

que pueden poner en cuestión la vigencia de valores constitucionales básicos. Esto, sin lugar a dudas, debilitaría el Estado de Derecho.

La clase política comprende que la crítica frívola al trabajo de las distintas autoridades del Estado resulta negativa para afianzar el desarrollo de las instituciones, y ello también es válido para el sistema de justicia criminal. Esperemos que nuestro sistema político madure y se de cuenta que en este tipo de reformas se juegan muchas más cosas que un buen titular de prensa o una simpatía contingente de la opinión pública.