

**ANALIZANDO LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL
EN CHILE: UN ESTUDIO EMPÍRICO
ENTRE EL NUEVO Y EL ANTIGUO SISTEMA PENAL**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS, EVALUACIÓN, CONTROL Y
DESARROLLO DE LA GESTIÓN - MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE
VERA INSTITUTE OF JUSTICE**

INDICE

Resumen Ejecutivo.....	3
I Introducción	5
II Metodología	6
Tabla N° 1	7
Tabla N° 2	8
III Resultados.....	8
1. Agilidad en la resolución de casos.....	8
Tabla N° 3	9
Tabla N° 4	10
2. Tasa de Condena	11
Tabla N° 5	12
Tabla N° 6	13
Gráfico N° 1.....	14
Gráfico N° 2.....	15
3. Comparando otros resultados judiciales y sistemas penales	15
Tabla N° 7	16
IV Resumen de los principales hallazgos	16
Interpretación de los resultados	17
V Reflexiones finales.....	20

Resumen Ejecutivo

En diciembre de 2000, Chile inició el proceso de reforma a la justicia criminal con el firme propósito de dotar a la institucionalidad del país de un sistema más eficaz y transparente, capaz de garantizar un acceso equitativo y oportuno a la justicia penal. Luego de cuatro años de implementación gradual del nuevo sistema, el gobierno ha introducido nuevas leyes a la par de la creación de nuevas prácticas e instituciones en doce de las trece regiones del país, con excepción de la Región Metropolitana. Una vez finalizada la instalación de la Reforma Procesal Penal en junio de 2005, la transición se habrá completado, con la sustitución completa de un sistema antiguo de corte inquisitivo y burocrático, con serias deficiencias estructurales en la persecución criminal y en la cautela de las garantías individuales, por un sistema básicamente oral y público, que pretende ser más ágil y humano.

Se espera que la nueva justicia criminal elimine las deficiencias del antiguo sistema reclamadas tantas veces por los usuarios, a saber: procesos secretos y extremadamente largos, nulo contacto con el juez que lleva la causa y servicios de defensa precarios para los imputados de menores recursos. A pesar de la experiencia y el trabajo desplegado por jueces y funcionarios, el sistema antiguo sistemáticamente ha sido calificado como ineficiente e injusto.

La Reforma Procesal Penal fue concebida para responder a estos problemas. En lugar de un juez-investigador, se ha creado la figura de los fiscales adjuntos que, coordinados con las policías, deben investigar las denuncias rápidamente y sostener la acción penal ante los jueces cuando exista mérito para ello. Asimismo, al interior del Ministerio Público se ha formado una unidad especial –con cobertura nacional- encargada de orientar y asistir a las víctimas y testigos que necesitan una atención especial.

En el papel, el nuevo sistema es más moderno, humano y efectivo. Sin embargo, ¿cuál es la realidad? ¿ha cambiado realmente el sistema de administración de justicia de acuerdo a las expectativas diseñadas originalmente?

Para responder a estas preguntas el Ministerio Público y el Vera Institute of Justice de Nueva York realizaron una comparación estadística de la forma en que el nuevo y el antiguo sistema de justicia criminal resuelven los casos judiciales, analizándose alrededor de 7.000 causas ingresadas en el año 2002.

Los resultados señalan que el nuevo sistema de enjuiciamiento penal está cerrando más casos en un tiempo razonable, generando al mismo tiempo una tasa más alta de sentencias condenatorias, en comparación al antiguo sistema. Concretamente, el nuevo sistema finalizó más causas en menos de 15 meses de iniciadas: 96% del total de casos frente a un 87% del antiguo sistema. Más importante aún, la tasa de sentencias condenatorias en casos con detenidos, fue del 36,4% en el nuevo sistema comparado con sólo el 6,9%, del antiguo.

En Nueva York, por ejemplo, la tasa de sentencias condenatorias en delitos con detenidos es del 38%.

Estos resultados miden apenas dos aspectos del nuevo sistema y en un lapso breve de tiempo, pero sugieren que la reforma está transitando por el camino adecuado, puesto que la mayor eficacia que exhibe la reforma en la resolución de casos viene acompañada de una mayor celeridad que no sólo tiene valor para las víctimas y los imputados, también beneficia a la sociedad en su conjunto pues se entrega una señal clara en cuanto a contar con un sistema más eficiente en el uso de los recursos.

I Introducción

En 1995, el gobierno de Chile inició un ambicioso proyecto tendiente a implementar en el país un sistema de justicia criminal más transparente y eficaz. El propio Presidente de la República señalaba en ese entonces que el antiguo sistema de justicia impedía el desarrollo socioeconómico del país, producto de la inequidad en su acceso, la existencia de incentivos perversos que mantienen vinculadas a las víctimas e imputados en procesos largos y secretos, junto a una extendida práctica de penalización informal asociada al alto número de detenciones que no son judicializadas¹. En 1998, el Congreso Chileno aprueba la creación del Ministerio Público, institución encargada de dirigir la investigación, ejercer la acción penal pública y proteger a las víctimas y testigos. Posteriormente, en el año 2000 entra en vigencia el nuevo código procesal penal que, junto a la creación de la Defensoría Penal Pública, se convierten en hitos fundamentales para iniciar una transformación histórica al sistema de justicia penal chileno.

El proceso de implementación de la llamada Reforma Procesal Penal fue concebido de manera gradual en 5 etapas, iniciándose en diciembre de 2000 con la puesta en marcha del nuevo sistema en las regiones IV y IX. La segunda etapa, iniciada en octubre de 2001, incorporó a las regiones II, III y VII; en diciembre de 2002 se incorporaron las regiones I, XI y XII; mientras que en diciembre de 2003, la cuarta etapa permitió la instalación de la reforma en las regiones V, VI, VIII y X. El 2005, se completará el proceso con la puesta en marcha del nuevo sistema penal en la Región Metropolitana, que representa cerca del 40% de la población nacional y aproximadamente el 45% del total de causas penales del país².

Aún cuando existen estudios que han abordado el proceso de reforma³, la evidencia relacionada con su evaluación parece indicar que las diferencias esenciales entre el antiguo y el nuevo sistema de justicia criminal aún no son bien entendidas por la población. Por ejemplo, los usuarios que concurren al Ministerio Público no siempre saben qué esperar de este nuevo organismo y la información de prensa muchas veces es confusa. Más importante aún es que no existe suficiente claridad e información empírica que permita dimensionar adecuadamente las reales ventajas del nuevo sistema en comparación con el antiguo. Contar con información periódica y oportuna es vital para avanzar por el camino correcto, solucionar las deficiencias y profundizar el proceso de reforma.

Si bien es cierto, el antiguo y el nuevo sistema tienen distintas concepciones jurídicas y administrativas (operan con diferentes reglas, recursos, procedimientos, personas e

¹ Ver el “Mensaje de S.E el Presidente de la República con el que inicia el proyecto de ley que establece un nuevo código de procedimiento penal” junio 9 de 1995.

² De acuerdo al último censo de población efectuado en el país (año 2002), los habitantes de la Región Metropolitana alcanzan a 6.061.185. En cuanto a la demanda, el Ministerio Público proyecta más de 400.000 causas para el primer año de operación de la reforma.

³ Ver: (1) Andrés Baytelman “Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena”; (2) Andrés Baytelman y Mauricio Duce “Evaluación de la Reforma Procesal Penal: estado de una reforma en marcha”, 2003; (3) Comisión de Expertos “Documento de la comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”, diciembre de 2003. www.pazciudadana.cl

instituciones), su funcionamiento apunta a la consecución del mismo objetivo final: impartir justicia. En este marco, comparar ambos sistemas es esencial, pues permite constatar si la Reforma Procesal Penal constituye efectivamente o no un avance respecto del antiguo sistema. Es en este contexto que el Ministerio Público, desde una perspectiva empírica, ha iniciado un trabajo tendiente a evaluar la marcha del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal con el propósito de contribuir a su comprensión, difusión y desarrollo.

Uno de los primeros frutos de este esfuerzo lo constituye el presente estudio efectuado en conjunto con el Vera Institute of Justice de Nueva York, cuyo propósito fundamental es preguntarse qué ocurre con la evolución de los casos que ingresan tanto en el antiguo como en el nuevo sistema; ¿son resueltos en un periodo de tiempo razonable? ¿existen casos tratados con mayor prontitud que otros? El documento también aborda la tasa de condenas, un importante indicador de efectividad, analizando las diferencias entre categorías de delitos.

II Metodología

La metodología utilizada para comparar los resultados de ambos sistemas es bastante simple. Se definieron sendas muestras a partir de los casos ingresados en dos juzgados del crimen de la Región Metropolitana y en dos fiscalías locales del Ministerio Público, privilegiando en este último caso aquellas con un alto volumen de ingreso de denuncias que pertenecieran a las primeras etapas de implementación de la reforma.

Irónicamente, para estudiar el antiguo sistema, tuvimos que recabar nueva información. Se seleccionaron los juzgados del crimen 14° y 15° en la Región Metropolitana, revisándose los archivos de todos los casos que ingresaron en dichos juzgados entre los meses de enero y febrero de 2002. Se efectuó un seguimiento a todas las denuncias criminales recibidas o iniciadas por esos tribunales, recolectando información de 1.900 casos, ordenados por fecha de ingreso, tipo de delito, si hubo o no detención y los casos resueltos durante el periodo en estudio, construyéndose una base de datos a partir de la cual se analizó la muestra.

Los antecedentes del nuevo sistema fueron obtenidos del sistema informático del Ministerio Público denominado Sistema de Apoyo a los Fiscales, SAF, el cual contiene la información de todas las causas que son conocidas por dicha institución. Usando el SAF, se construyó una base de datos análoga para todas las causas ingresadas al nuevo sistema de justicia en las fiscalías locales de Temuco (IX región) y Antofagasta (II región), en los meses de enero y febrero de 2002. Para estas dos ciudades en conjunto, se analizaron cerca de 5.000 casos.

Aún cuando la aproximación realizada en este estudio no ofrece muestras idénticas, no existen motivos para sospechar de la existencia de sesgos importantes en los resultados. Idealmente, se quiso trabajar con el ingreso y la gestión de casos en Temuco y Antofagasta antes y después que la reforma fuera introducida. Una investigación de esta naturaleza revelaría de manera más directa el efecto de la instalación del nuevo proceso penal, pero la recolección de datos en los juzgados del crimen de estas dos ciudades no fue posible. Probablemente un estudio futuro lo pueda abordar.

La Tabla N°1 resume la composición de las causas ingresadas en ambos sistemas, agrupadas en 6 categorías de delitos. A partir de esta agrupación hay dos hechos importantes que destacar: en primer término, la composición de la demanda es similar en ambos casos, es decir, la categoría de delito más frecuente en un sistema también lo es en el otro y viceversa. En segundo lugar, se puede observar que hay un porcentaje más alto de robos y hurtos en la muestra de los tribunales 14° y 15° de la Región Metropolitana que en el caso de la muestra de las fiscalías locales de Temuco y Antofagasta. Sin embargo, hay una tasa sustancialmente más alta de lesiones en la muestra de Temuco y Antofagasta que en la de Santiago.

Tabla N° 1
Casos ingresados en el Antiguo y Nuevo Sistema de Justicia Criminal en Chile
enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO		SISTEMA NUEVO	
	Juzgados 14° y 15°		F.L. Antofagasta y Temuco	
	Casos ingresados	Porcentaje	Casos ingresados	Porcentaje
Robo	646	34,0%	1.438	29,3%
Lesiones	68	3,6%	605	12,3%
Hurto	509	26,8%	811	16,5%
Homicidio	4	0,2%	22	0,4%
Drogas y Alcoholes	20	1,1%	137	2,8%
Otros	653	34,4%	1.896	38,6%
TOTAL	1.900	100%	4.909	100%

Diferencias en las condiciones demográficas, socio-económicas y criminológicas en las localidades desde las cuales se extrajeron las muestras probablemente explican en gran parte las variaciones entre ellas, pero examinar este fenómeno supera el ámbito del presente estudio.

Existen también diferencias en la proporción de casos en los cuales hubo detenciones. La Tabla N°2 muestra que un 14,5% de los casos en el antiguo sistema involucró detenciones, mientras que con reforma la proporción de casos con detenidos sólo alcanza un 4%. Al analizar los datos por agrupación de delitos, el fenómeno se mantiene, es decir, sistemáticamente en el antiguo sistema existe una mayor proporción de sujetos detenidos que en el nuevo sistema penal.

Si bien es cierto las circunstancias que facultan a las policías a efectuar una detención son esencialmente las mismas en ambos sistemas (las situaciones de flagrancia son las mismas tanto en el antiguo sistema como en el nuevo), al menos dos hipótesis pueden ser planteadas respecto de las causales que explicarían esta gran diferencia en los resultados

obtenidos. La primera, dice relación con el mayor énfasis que el nuevo sistema pone en la vigencia del principio de presunción de inocencia, que se acompaña de expresiones concretas como la filosofía de “investigar para detener” y no de “detener para investigar” como ocurría en el sistema antiguo. Una segunda razón que explicaría el bajo porcentaje de detenciones en el nuevo sistema puede buscarse en las mayores expectativas que la gente tiene del nuevo sistema de justicia y, por tanto, existiría una mayor propensión a denunciar los delitos, a pesar que en un gran porcentaje de éstos no existan antecedentes que permitan a las policías efectuar una detención.

Tabla N° 2
Casos con detenidos en el Antiguo y Nuevo Sistema de Justicia Criminal
enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO Juzgados 14° y 15°			SISTEMA NUEVO F.L. Antofagasta y Temuco		
	Total de casos	Detenidos	Porcentaje	Total de casos	Detenidos	Porcentaje
Robo	646	81	12,5%	1.438	65	4,5%
Lesiones	68	11	16,2%	605	11	1,8%
Hurto	509	82	16,1%	811	35	4,3%
Homicidio	4	2	50,0%	22	4	18,2%
Drogas y Alcoholes	20	10	50,0%	137	26	19,0%
Otros	653	89	13,6%	1.896	57	3,0%
TOTAL	1.900	275	14,5%	4.909	198	4,0%

III Resultados

En este estudio, los datos recopilados han sido utilizados para responder básicamente dos preguntas. En primer término, cuán ágiles son el antiguo y el nuevo sistema de justicia; en otras palabras, cuán eficientes son en resolver casos en una cantidad de tiempo razonable. Segundo, con qué frecuencia los casos resultan en una sentencia condenatoria para el mismo periodo de tiempo.

1. Agilidad en la resolución de casos

Como indicador de agilidad, se midió la proporción de casos resueltos dentro de un plazo de 15 meses⁴. Para la mayoría de los delitos este es un periodo de tiempo más que razonable, tanto desde el punto de vista del proceso investigativo y jurídico tendiente a esclarecer el ilícito, como también para las víctimas e imputados en cuanto a esperar una resolución en este lapso de tiempo.

⁴ Un caso fue registrado como resuelto si la autoridad tomó una decisión, sea ésta una salida judicial o un término facultativo dentro del lapso referido.

Tal como se muestra en la Tabla N° 3, el nuevo sistema es más ágil que el antiguo - resolviendo una mayor proporción de casos en un lapso de 15 meses- tanto a nivel agregado como por categoría de delitos. Durante este periodo las fiscalías locales de Temuco y Antofagasta resolvieron el 96,4% de los casos, mientras la tasa de término en los tribunales 14° y 15° de Santiago fue de un 86,8%.

Tabla N° 3
Casos terminados en un periodo menor o igual a 15 meses en el
Antiguo y Nuevo Sistema de Justicia Criminal
enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO			SISTEMA NUEVO		
	Total de casos	Juzgados 14° y 15° Casos terminados ≤ 15 meses	Porcentaje	Total de casos	F.L. Antofagasta y Temuco Casos terminados ≤ 15 meses	Porcentaje
Robo	646	599	92,7%	1.438	1.399	97,3%
Lesiones	68	59	86,8%	605	586	96,9%
Hurto	509	464	91,2%	811	802	98,9%
Homicidio	4	1	25,0%	22	22	100,0%
Drogas y Alcoholes	20	8	40,0%	137	119	86,9%
Otros	653	519	79,5%	1.896	1.803	95,1%
TOTAL	1.900	1.650	86,8%	4.909	4.731	96,4%

Por otro lado, mientras ambos sistemas presentan altas tasas de resolución de casos en robos, lesiones y hurtos, para los otros delitos, los sistemas operan distinto. Con reforma, es dos veces más probable que se resuelvan los delitos asociados a drogas y alcoholes dentro de un lapso de 15 meses, comparado con el sistema antiguo. Existe también una gran diferencia en la tasa de resolución de homicidios, mientras el 100% de todos los homicidios registrados en Temuco y Antofagasta finalizaron jurídicamente dentro de 15 meses, en los juzgados analizados sólo uno de 4 casos de homicidios registrados se resolvieron en igual periodo (25%).

El nuevo sistema es también más equilibrado en términos de rapidez. En Antofagasta y Temuco, todos los tipos de delitos fueron resueltos a tasas igualmente altas (entre el 87% y el 100%), mientras que en el antiguo sistema, el rango de tasas de resolución presenta una gran varianza, oscilando entre el 25% para homicidios y el 93% para robos. Estos resultados sugieren que el antiguo sistema, a la hora de investigar y dictar sentencia, enfrenta dificultades con ciertos delitos y/o prioriza algunos ilícitos por sobre otros. Sin duda, esta es otra área de investigación futura.

Casos con detenidos

También se examinó la tasa de términos en aquellos casos en los cuales hubo personas detenidas. Para proceder a una detención, la policía usualmente requiere de alguna información confiable acerca del delito y, por lo tanto, es esperable que el sistema de justicia opere con mayor celeridad para resolver estos casos.

Tal como se indica en la Tabla N° 4, cuando la muestra se restringe a casos que involucran personas que fueron detenidas, el nuevo sistema aparece algo más ágil resolviendo 8 de cada 10 casos dentro de los 15 meses, en comparación con 7 de cada 10 casos en el antiguo sistema. Si bien a nivel agregado las diferencias no son sustanciales, existen variaciones importantes al examinar algunas categorías de delitos.

Tabla N° 4
Casos con detenidos en el Antiguo y Nuevo Sistema de Justicia Criminal
con resolución en un periodo menor o igual a 15 meses
enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO Juzgados 14° y 15°			SISTEMA NUEVO F.L. Antofagasta y Temuco		
	Total detenciones	Terminados ≤ 15 meses	Porcentaje	Total detenciones	Terminados ≤ 15 meses	Porcentaje
Robo	81	62	76,5%	65	49	75,4%
Lesiones	11	8	72,7%	11	8	72,7%
Hurto	82	62	75,6%	35	34	97,1%
Homicidio	2	1	50,0%	4	4	100,0%
Drogas y Alcoholes	10	1	10,0%	26	25	96,2%
Otros	89	66	74,2%	57	47	82,5%
TOTAL	275	200	72,7%	198	167	84,3%

Nuevamente las mayores diferencias entre los dos sistemas se encuentran en los delitos de homicidios, y drogas y alcoholes. Mientras en el nuevo sistema todos los homicidios son resueltos en un lapso igual o menor a 15 meses, en el antiguo sistema la tasa de resolución llega a la mitad (50%); en los casos de drogas y alcoholes la tasa de término es de 96,2% en el nuevo sistema y sólo de un 10% en el antiguo sistema. Para los casos de robos y lesiones se observa que ambos sistemas son igualmente ágiles en resolver este tipo de delitos.

Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de resolución de estos ilícitos que involucró una detención sea más bajo en ambos sistemas, comparándolos con las tasas de resolución para casos con y sin detenidos (compárese las tablas N° 3 y N° 4). En el nuevo sistema penal, este fenómeno tiene su explicación en dos hechos: en primer término, las facultades que le ha otorgado la ley a los fiscales permite que, en ciertos casos, puedan cerrar una causa sin necesidad de iniciar un proceso investigativo, especialmente cuando no existen imputados conocidos o la responsabilidad penal del imputado se haya extinguido⁵;

⁵ La ley faculta al Ministerio Público para dar término a una causa cuando:

- No existan antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos denunciados. Ello permite la aplicación del Archivo Provisional.

en segundo lugar, la existencia de salidas alternativas que permiten a los intervinientes de una causa poner término al conflicto sin llegar necesariamente a imponer una sanción⁶, aumenta la eficiencia temporal en el cierre de una causa. En cambio, la mayoría de los casos con detenidos están ligados necesariamente a un proceso investigativo y acusatorio tendiente a imponer una eventual sanción penal que involucra un mayor tiempo para finalizar una causa.

En el antiguo sistema en cambio, la práctica de los juzgados del crimen de acumular causas ligadas a un mismo imputado (principalmente en delitos como los robos) con la consecuente dilación del proceso investigativo y acusatorio, parece ser una de las principales razones que entorpece la resolución de las causas con imputados que han sido detenidos.

2. Tasa de Condena

Todos los casos

Para algunos observadores del nuevo sistema penal, el alto número de término de casos en lapsos de tiempo relativamente breves es motivo de preocupación. Algunas personas se inquietan, por ejemplo, porque los fiscales están resolviendo casos con demasiada rapidez, utilizando sus facultades para aplicar salidas de tipo más bien administrativas como el archivo provisional o el principio de oportunidad. Ellos se preguntan si con la judicialización de la causa o más tiempo de investigación, algunos de estos casos podrían producir una salida diferente, tal vez incluso una condena. La pregunta implícita a este cuestionamiento es si el nuevo sistema obtiene niveles más altos de productividad a expensas de una menor eficacia en la persecución penal. Si bien es cierto los antecedentes empíricos manejados en este estudio son insuficientes para responder cabalmente a esta pregunta, sí es factible tener una primera aproximación a partir del análisis de las tasas de condena de ambos sistemas.

Utilizando la muestra seleccionada, se construyó la tabla N° 5 que compara las tasas de condena basándose únicamente en aquellos casos que resultaron con una sentencia condenatoria dentro del plazo de 15 meses. Es importante notar que esta comparación probablemente desestima la tasa de condena total, es decir, todos los casos que finalizaron con una sentencia condenatoria, incluyendo aquellos cuya tramitación tardó más de los 15 meses examinados, pero sí es un buen indicador de la capacidad de un sistema de justicia en generar una sentencia condenatoria dentro de un periodo de tiempo razonable.

-
- Los hechos no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes establezcan la extinción de la responsabilidad penal del imputado. En este caso se aplica la Facultad de no inicio de la Investigación.
 - Se tratare de un hecho que por su significación no comprometiére gravemente el interés público. En tal situación, el fiscal podrá aplicar el Principio de Oportunidad.

⁶ Tal es el caso de la Suspensión Condicional del Procedimiento y el Acuerdo Reparatorio

Tabla N° 5
Casos con sentencia condenatoria en el Antiguo y Nuevo Sistema
de Justicia Criminal en un periodo menor o igual a 15 meses
enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO			SISTEMA NUEVO		
	Juzgados 14° y 15°			F.L. Antofagasta y Temuco		
	Total de casos	Casos con condena	Porcentaje	Total de casos	Casos con condena	Porcentaje
Robo	646	14	2,2%	1.438	29	2,0%
Lesiones	68	0	0,0%	605	21	3,5%
Hurto	509	2	0,4%	811	44	5,4%
Homicidio	4	1	25,0%	22	3	13,6%
Drogas y Alcoholes	20	0	0,0%	137	62	45,3%
Otros	653	4	0,6%	1.896	165	8,7%
TOTAL	1.900	21	1,1%	4.909	324	6,6%

Una primera mirada a las cifras muestra una realidad poco alentadora. En ambos sistemas, la tasa de condena alcanzada dentro de los 15 meses es bastante baja. En el sistema antiguo, la tasa sólo llega a 1,1% resultado que refuerza la percepción ciudadana de un sistema de justicia criminal extremadamente lento y poco eficaz. En cuanto al nuevo sistema penal, si bien en términos absolutos la tasa de condena es también muy baja (6,6%), comparativamente es muy superior al sistema antiguo. Los resultados muestran que, mientras en el antiguo sistema de cada 100 casos sólo se produce una condena, en el nuevo sistema se producen alrededor de 7.

Sin embargo, es importante señalar que las tasas de condena en la mayoría de los sistemas de justicia criminal alrededor del mundo son sorprendentemente bajas, más aún cuando los ciudadanos denuncian delitos que en muchos casos no cuentan con información conducente a activar un proceso investigativo que permita sostener la acción penal en contra de un imputado. Si no existe un sospechoso o un imputado conocido, entonces la probabilidad de lograr una condena es casi nula.

Por ejemplo, en el año 2000 en Sudáfrica la tasa entre el número de sentencias condenatorias y el número de delitos denunciados fue de un 8%, generando en la población serias críticas al sistema nacional de procesamiento criminal recientemente establecido⁷.

Al comparar los delitos, la tabla N° 5 muestra que, a excepción del homicidio, el nuevo sistema se comporta igual o mejor que el antiguo, en términos de producir una sentencia condenatoria dentro de un periodo de tiempo. En cuanto al sistema inquisitivo, llama la

⁷ Ver "Prosecutors in the Front Line: Increasing the Effectiveness of Criminal Justice in South Africa" Agosto 2003, www.npa.gov.za

atención la inexistencia de condenas en delitos como las lesiones en donde es común que la víctima o el testigo maneje información tendiente a identificar al imputado.

Casos con detenidos

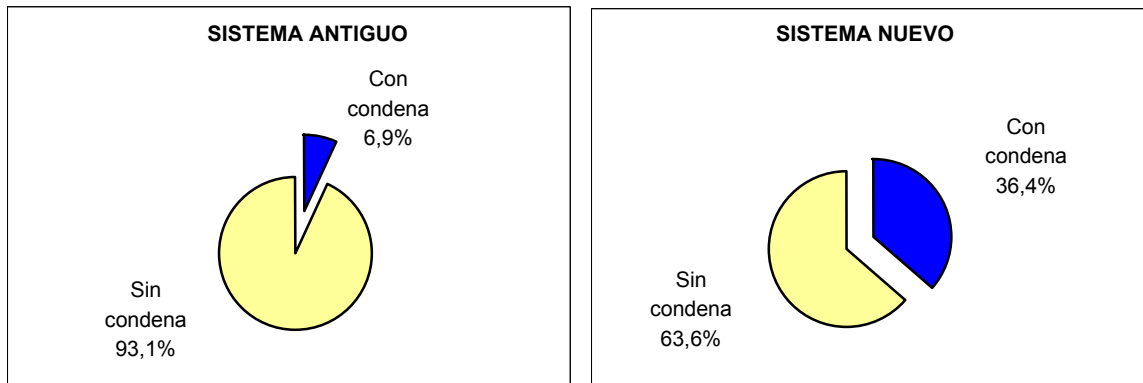
Al analizar sólo los casos con sujetos detenidos, la brecha en las tasas de condenas entre ambos sistemas aumenta de manera considerable. La Tabla N° 6 es concluyente, mientras el nuevo sistema de justicia en Antofagasta y Temuco generó más de 36 sentencias condenatorias de cada 100 casos con detenidos dentro del lapso de 15 meses, en los juzgados 14 ° y 15° de Santiago el antiguo sistema produjo sólo 7⁸. El gráfico N° 1 permite apreciar la gran diferencia que se produce entre ambos sistemas al analizar este tipo de casos.

Tabla N° 6
Casos con detenidos, finalizados en sentencia condenatoria en el Antiguo y Nuevo Sistema de Justicia Criminal, en un periodo menor o igual a 15 meses enero – febrero de 2002

Delito	SISTEMA ANTIGUO Juzgados 14° y 15°			SISTEMA NUEVO F.L. Antofagasta y Temuco		
	Total de casos	Total de condenas	Porcentaje	Total de casos	Total de condenas	Porcentaje
Robo	81	13	16,0%	65	22	33,8%
Lesiones	11	0	0,0%	11	2	18,2%
Hurto	82	1	1,2%	35	14	40,0%
Homicidio	2	1	50,0%	4	3	75,0%
Drogas y Alcoholes	10	0	0,0%	26	15	57,7%
Otros	89	4	4,5%	57	16	28,1%
TOTAL	275	19	6,9%	198	72	36,4%

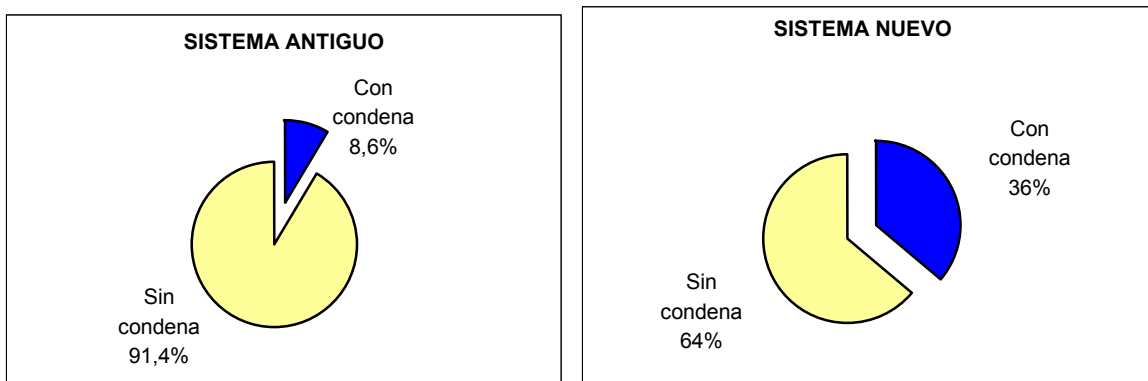
⁸ Aún si todos los casos con detenidos en el antiguo sistema que hubieran alcanzado la etapa de cierre en 15 meses resultaran en una condena, la tasa de condena se mantendría por debajo de la exhibida por el nuevo sistema: 26% comparado con un 36,4%.

Gráfico N° 1
Tasa de Condena en Casos con Detenidos
(incluye todos los delitos)



Nuevamente, la mayor diferencia entre los dos sistemas se produce en los casos de drogas y alcoholes; para esta agrupación de delitos, el nuevo sistema logra un 57,7% de condenas contra un 0% del sistema antiguo. También es considerable la diferencia en las tasas de condena en los delitos de robo, lesiones y hurtos. Al agrupar sólo los delitos contra la propiedad (robos y hurtos) la diferencia es sustancial; mientras el nuevo sistema alcanza una tasa de condena del 36%, el antiguo sistema llega sólo al 8,6%, es decir, de cada 100 casos de robos y hurtos que involucran detenciones, el nuevo sistema es capaz de condenar a 36 imputados; en el mismo lapso de tiempo, el antiguo sistema condena a menos de 9 sujetos. Para ilustrar de manera más concreta este hecho se construyó el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Tasa de condena en Casos con Detenidos
(delitos contra la propiedad)



La evidencia empírica permite concluir que el antiguo sistema, a pesar de exhibir mayores tasas de detenciones genera menos tasas de condena. Desde la óptica del nuevo sistema, los resultados parecen confirmar la tesis que una mayor cautela de las garantías de los imputados, no significa necesariamente que estos últimos vayan a tener una menor sanción penal. Por el contrario, la evidencia indica que el antiguo sistema es “menos sancionador” que el nuevo sistema de enjuiciamiento penal.

3. Comparando otros resultados judiciales y sistemas penales

La condena no es el único resultado del proceso judicial, y no siempre será el indicador más importante al momento de comparar. Entre otras, podrían analizarse las tasas de excarcelación y absolución, comparar la duración de las sentencias, así como también las decisiones que se toman durante el proceso judicial, tales como la decisión de privar de libertad a un imputado. De igual forma, en el contexto del nuevo sistema penal en donde la cautela de los derechos y garantías de los ciudadanos constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo y profundización de un estado moderno y democrático, contar con indicadores que permitan medir la atención y satisfacción de víctimas, testigos e imputados, aparece como una necesidad creciente a la hora de evaluar la marcha de la reforma. Todos ellos son tópicos que necesariamente deben ser abordados en investigaciones futuras.

Sin embargo, conviene recordar los límites prácticos al comparar ambos sistemas, habida cuenta de las diferencias estructurales existentes entre uno de carácter inquisitivo y secreto, y otro acusatorio-adversarial, oral y público. Adicionalmente, tratándose de delitos de menor daño social, el nuevo sistema incorpora mecanismos alternativos al proceso, orientados a la búsqueda de una solución rápida y efectiva al conflicto antes que a la imposición de una sanción penal; tal es el caso de la Suspensión Condicional del Procedimiento y el Acuerdo Reparatorio. El antiguo sistema no tiene analogías directas con estas salidas, y requeriría de una elaborada metodología hacer que tales comparaciones fueran posibles.

Igualmente complejo es comparar sistemas de justicia criminal en distintos países, aún cuando tengan orientaciones y principios jurídicos similares. Diferentes fases y procedimientos en el proceso penal, distintos códigos que enmarcan sus sistemas legales y las diferencias en el significado jurídico de los delitos, son algunas de las complicaciones que se pueden enfrentar al momento de efectuar este tipo de comparaciones. A lo anterior debemos agregar los típicos problemas de falta de datos o la existencia de fuentes de información con diferentes metodologías de cálculo y recolección. Estas diferencias deben ser tomadas en cuenta al analizar estadísticas sobre sistemas penales de otros países.

Haciendo esta prevención, se analizaron los resultados de arrestos en casos clasificados inicialmente como delitos en los cinco distritos de Nueva York en el 2002, tal como se muestra en la tabla N° 7⁹. En un lapso de dieciocho meses, 17,7% de los detenidos con un cargo preliminar de delito resultaron con sentencia condenatoria bajo la misma categoría. Otro 19,8% de estos arrestos resultaron en una condena como faltas -en este caso la sentencia puede ser de máximo un año en la cárcel-. Finalmente, un 13,4% por ciento de los detenidos fueron condenados como infractores, es decir, su comportamiento fue tipificado como una falta menor de alguna ordenanza municipal.

Tabla N° 7
Resultados de casos con detenidos en Nueva York 2002

N° de arrestos	N° de arrestos procesados	Condena como delitos	Condena como faltas	Condena como infracciones
107.321	88.631	19.006	21.234	14.371
		17,7%	19,8%	13,4%

Creemos que estos datos permiten evaluar favorablemente la tasa de sentencia condenatoria observada en las fiscalías analizadas, en el marco del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal chileno (36,4%). Si comparamos esta cifra con las estadísticas de Nueva York, sin incluir en esta última las condenas que resultaron en “infracciones”, dado que muchos de estos casos son producto de la negociación entre fiscales y detenidos (una característica que no contempla el sistema chileno), se tiene que en Nueva York la tasa de sentencias condenatorias para casos con detenidos alcanza el 37,5%, es decir, sólo un punto porcentual por sobre los resultados obtenidos para el caso chileno.

IV Resumen de los principales hallazgos

Este estudio ha examinado dos características de la administración de justicia en Chile en los sistemas penales que aún coexisten: la agilidad, medida como la capacidad para resolver casos dentro de 15 meses, y la tasa de condena. Este análisis se basó en una muestra de casos escogida con imparcialidad, pero en un único espacio de tiempo. Estudios futuros

⁹ Ver: Criminal Justice Agency, New York, special report on the disposition of felona arrests, July 2004.

podrían utilizar las mismas variables analizadas pero con un mayor número de juzgados y fiscalías, o comparar la misma muestra pero en un periodo de tiempo mayor que permita obtener conclusiones más robustas. No obstante, los hallazgos realizados son significativos y pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

1. Es más probable que el nuevo sistema resuelva todos los casos en una cantidad de tiempo razonable (15 meses), en comparación con el antiguo sistema. Luego, para periodos de tiempos menores es de esperar que la tasa de resolución de casos sea también mayor en el nuevo sistema penal en comparación al antiguo. La mayor velocidad relativa que muestra la reforma para resolver los casos se observa en todas las categorías de delitos, generándose las mayores diferencias con el sistema antiguo en los homicidios, y delitos de drogas y alcoholes.
2. Cuando alguien ha sido detenido, el nuevo sistema de justicia es aún más ágil que el antiguo; nuevamente las mayores diferencias temporales se observan en los casos de homicidios y, delitos de drogas y alcoholes.
3. Es mucho más probable que en un plazo de tiempo razonable, el nuevo sistema genere una mayor tasa de sentencias condenatorias en todas las categorías de delitos, en comparación con el antiguo sistema. Este último alcanza una tasa de condena global que es comparable con el nuevo sistema sólo después de un largo período de tiempo, en donde el potencial poder de disuasión que tiene el castigo disminuye y el empleo de recursos ha generado un elevado costo de oportunidad.
4. En los casos con detenidos la diferencia en la tasa de condena entre los dos sistemas es particularmente alta. El nuevo sistema de justicia con una probabilidad mucho mayor que el antiguo, condena y sanciona a un imputado que ha sido detenido.

Interpretación de los resultados

En forma parcial y primaria, este estudio compara objetivamente patrones de procesamiento de casos en dos sistemas de justicia diferentes. Obviamente, una comparación no es lo mismo que una evaluación; para desarrollar una evaluación se requieren muchas más cosas, incluyendo una clara definición de objetivos un grupo de indicadores a través de los cuales analizar el cumplimiento de estos objetivos y un lenguaje común a través del cual interpretar los resultados. El antiguo sistema no tiene objetivos o metas explícitas, más allá de la exacta aplicación de la ley. Por lo tanto, ha sido inmune a la evaluación de cualquier otra entidad, salvo la percepción de la ciudadanía. Sin objetivos y metas claras no pueden existir buenos indicadores y sin indicadores no puede haber evaluación.

En el caso de la Reforma Procesal Penal en Chile, nos encontramos en una etapa inicial buscando formas de medir aspectos claves del nuevo sistema, como es su agilidad, velocidad, productividad, efectividad e imparcialidad. El estándar utilizado en este estudio

para medir la velocidad y la tasa con la cual los casos son resueltos no es ideal¹⁰. En la mayoría de los casos, no toma 15 meses tomar una decisión de término. En los juzgados analizados, cerca del 50% de todos los casos de hurtos fueron resueltos dentro de un mes; en Antofagasta y Temuco, esta cifra es aún mayor (56%). Quince meses también es un periodo largo de tiempo; es razonable tener expectativas en que el sistema de justicia cierre los casos de forma más rápida, especialmente aquellos en donde los acusados son detenidos. También, desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos es deseable tener expectativas más altas en cuanto a lograr resoluciones rápidas en los otros casos.

Este estudio prueba nuevas unidades de medida como es el número y tasa de casos en los cuales alguien ha sido detenido¹¹. Se ha utilizado como un indicador que permite comparar las diferencias estructurales entre el antiguo y el nuevo sistema, descartando, en principio, ciertas tesis que asocian la reforma con la percepción de menor sanción penal en el país. No se examinaron las diferencias de cómo los dos sistemas manejan los casos con sospechosos que son conocidos pero no detenidos, o casos en los cuales un sospechoso fue puesto en prisión preventiva. El uso de estas medidas, podría revelar otras diferencias importantes entre ambos.

Tal vez es más relevante el hecho de no haber determinado a priori un criterio a través del cual interpretar estos resultados. Por ejemplo, no se puede afirmar si la tasa de condena en el nuevo sistema es demasiado elevada o demasiado baja, sólo que es sustancialmente más alta que la tasa del antiguo sistema. En el mismo contexto, no es factible definir como exitosa o satisfactoria la mayor velocidad con la que el nuevo sistema genera resoluciones y condenas. No se puede afirmar a partir de los datos disponibles, si el nuevo sistema es todo lo eficiente que la opinión pública desea. Tal como la comisión de expertos observó en el informe de diciembre de 2003, este juicio puede emitirse sólo después de comparar los medios disponibles de cada sistema para concluir su trabajo, y tomando en consideración las diferencias en el grado de complejidad de los casos¹². Ciertamente parece positivo que la Reforma Procesal Penal exhiba una mayor rapidez en la resolución de casos en comparación con el sistema antiguo, pero esta interpretación requiere ponerse de acuerdo acerca de qué es una “buena” velocidad y tener mayor claridad acerca de la agilidad que un sistema de justicia puede y debe alcanzar. En definitiva, se debe evaluar el rendimiento del nuevo sistema en virtud de los resultados que son posibles y deseables, y ello depende en gran medida de los recursos disponibles y de la complejidad jurídica e investigativa de los casos, más que de otros factores.

¹⁰ Una alternativa más simple como indicador de tiempo, es el número de días de resolución. Es fácilmente calculable y comprensible por el público. Resulta también fácil detectar con este indicador, mejoras en los resultados, lo cual tiene un gran significado social.

¹¹ La mayoría de las comparaciones internacionales de los sistemas de justicia, no distinguen entre casos en los cuales un sospechoso ha sido privado de libertad y aquellos en los cuales la detención no se ha efectuado. Por estas razones, muchos análisis de la tasa de condena sugieren que los sistemas de justicia producen sentencias condenatorias en un pequeño porcentaje de casos.

¹² Véase “Documento de la comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”, 18 de diciembre de 2003. www.pazciudadana.cl

Sin duda que la evaluación del nuevo sistema de justicia criminal está condicionada fuertemente por la percepción que la ciudadanía tiene del antiguo sistema. Estas creencias y expectativas no han sido minuciosamente estudiadas. No obstante el reclamo formulado por el Presidente de la República hacia el antiguo sistema de justicia en el año 1995 -afirmando que constituía un impedimento para el desarrollo socioeconómico, altamente restrictivo en las garantías procesales, y que con frecuencia complicaba la vida de las víctimas y de los acusados en largos y secretos procesamientos- parece acercarse al diagnóstico que la ciudadanía tiene del antiguo sistema de justicia, culpándolo de muchos de los problemas que el país enfrenta cotidianamente.

Los resultados de este estudio confirman algunas creencias como la excesiva demora en los procesos judiciales y la baja eficacia que muestra el sistema inquisitivo en sancionar la comisión de un delito. Una porción muy pequeña de los casos con sujetos detenidos finaliza en una condena, y la mayor parte de los casos en los cuales un sospechoso no fue detenido o identificado, fueron sobreseídos.

Igualmente interesantes son los hallazgos que sugieren que el antiguo sistema es también poco uniforme en su trabajo. Se descubrieron diferencias en el modo en que el sistema inquisitivo se encarga de ciertos delitos, observándose importantes variaciones entre tribunales. La tasa de condena de todos los casos referidos al Juzgado 14° en Santiago, por ejemplo, es más de dos veces la del Juzgado 15° (1,8%, comparada con un 0,7%). La evidencia empírica respalda la noción que la gestión de los jueces sí es capaz de afectar los resultados de sus juzgados.

Otra forma de interpretar los resultados es en términos de teorías comunes acerca de los sistemas de justicia. Por ejemplo, algunas teorías sugieren que existe una relación inversa (“trade off”) entre la rapidez y la efectividad, o entre la efectividad y la protección de los derechos de los individuos. Algunos afirman que un sistema de justicia debe escoger entre el control del crimen y el debido proceso. En los debates públicos chilenos, esta creencia ha tomado la forma de yuxtaposiciones entre los llamados “garantistas” -que privilegian o priorizan el debido proceso-, y aquellos a quienes se les llama “conservadores” -que relevan la eficiencia y la efectividad en el proceso de persecución penal-.

Los hallazgos de este estudio cuestionan la utilidad de hacer esta distinción. Aunque de manera bastante preliminar, la evidencia empírica analizada en este documento parece indicar que la Reforma Procesal Penal avanza en ambas direcciones. Los resultados muestran que un proceso más ágil y, probablemente más eficaz en algunos casos, puede ir de la mano con el cumplimiento de los derechos y garantías tanto de las víctimas como de los imputados. Cuando un sospechoso es arrestado o su libertad ha sido coartada, la rápida administración de justicia es un derecho en cuya protección tienen interés tanto los acusados como las víctimas. En la justicia criminal, el tiempo debe ser preocupación de todos.

V Reflexiones finales

Los estudios enfocados en el análisis de la operación de un sistema de justicia tienen un papel central en su administración y su mejoramiento. Sin información objetiva acerca de las prácticas habituales, las instituciones tienen sólo un poco más que sus propios instintos para guiar sus decisiones. El Ministerio Público continuará examinando muy de cerca el nuevo sistema de justicia, con el objeto de proveer de esta crucial retroalimentación.

Este documento suscita una multitud de preguntas que promueven la investigación y, ciertamente, no responde todas las interrogantes que el público podría tener acerca de la reforma. Por ejemplo, este estudio no explora los cambios en la manera como ambos sistemas utilizan la prisión preventiva, ni muestra cómo el nuevo sistema responde a los casos de delitos de menor gravedad. Tampoco examina el tiempo que la gente permanece privada de libertad durante el proceso judicial y cumpliendo una condena.

Explorar el impacto del proceso judicial en las víctimas y testigos es otro campo relevante de investigación. Algunos estudios han mostrado altos niveles de satisfacción entre las personas que son atendidas por las unidades especializadas de atención de víctimas y testigos del Ministerio Público¹³. Pero aún no se han examinado los casos de individuos que no reciben una atención especial, y no se sabe cómo el proceso y las salidas judiciales afectan a estas personas. Todos estos tópicos son importantes de analizar para evaluar y generar propuestas que contribuyan al esfuerzo de crear y sostener un sistema de justicia equilibrado, imparcial y eficaz. Finalmente, investigaciones futuras debieran examinar qué espera el público en general de la reforma y cuál es la valoración que le dan a este gran proyecto tendiente a modernizar la administración de justicia en Chile.

¹³ El Ministerio Público, a través de su División de Atención a Víctimas y Testigos, y con el concurso de instituciones externas, ha desarrollado importantes estudios en esta línea, destacando los siguientes:

- “Percepción y Satisfacción de los Usuarios de las Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos sobre la atención entregada en la IV y IX regiones”, 2002.
- “Percepción y Opinión de Víctimas sobre la Atención y Protección brindada por el Ministerio Público”, SUR Corporación de Estudios Sociales, 2003.