



**Universidad de Chile**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento Derecho Penal**

---

**POLÍTICA CRIMINAL CHILENA, ¿NUEVO ROL DEL  
MINISTERIO PÚBLICO?**

Memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

MARIA PAZ MORAGA PIÑA  
ADOLFO GALLARDO KLEIN

Profesor Guía: Patricio Rosas Ortiz

---

Santiago, Chile 2015



## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
<b>CAPITULO I</b>	
EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL CHILENA.....	10
1.1. ¿Qué es la Política Criminal? .....	10
1.2. Evolución histórica de la Política Criminal en Chile.....	15
- <i>Dictadura Cívico Militar</i> .....	16
- <i>Gobierno 1990-1993</i> .....	20
- <i>Gobierno 1994-1999</i> .....	27
- <i>Gobierno 2000-2005</i> .....	34
- <i>Gobierno 2006-2009</i> .....	49
- <i>Gobierno 2010-2013</i> .....	62
- <i>Gobierno 2014-2017</i> .....	74
1.3. Consideraciones y Consecuencias prácticas de la actual Política Criminal Chilena.....	85
<b>CAPITULO II</b>	
ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA POLÍTICA CRIMINAL...	105
2.1. ¿Qué es el Ministerio Público? Definición y Principios.....	105
- <i>Principios organizacionales</i> .....	112
- <i>Principios orientadores de la actividad del Ministerio Público</i> .....	113
2.2. Estructura y funcionamiento del Ministerio Público.....	117
- <i>Fiscalía Nacional</i> .....	117
- <i>Fiscal Nacional</i> .....	117
- <i>Consejo General</i> .....	122
- <i>Fiscal regional</i> .....	123
- <i>Fiscalías locales y Fiscales adjuntos</i> .....	124

2.3. ¿De dónde surge la legitimación del Ministerio Público para incidir en el diseño de la Política Criminal?.....	127
- <i>Historia de la ley 19.696</i> .....	128
- <i>Historia de la ley 19.640</i> .....	132
- <i>Artículos 17 A) y 21 LOCMP</i> .....	135
2.4. Áreas de influencia del Ministerio Público en la Política Criminal. .	140
2.5. ¿Cómo el Ministerio Público diseña Política Criminal?.....	145
- <i>Distintos niveles de diseño de Política Criminal</i> .....	145
- <i>Principio de legalidad procesal penal versus principio de oportunidad</i> .....	148
- <i>Salidas alternativas en el nuevo proceso penal</i> .....	150
- <i>Criterios Pólitico Criminales establecidos en los Instructivos de la Fiscalía Nacional</i> .....	163
2.6. Límites o controles del Ministerio Público en el diseño de Política Criminal.....	181
 <b>CAPITULO III</b>	
CONCLUSIONES.....	189
BIBLIOGRAFÍA .....	201

## **RESUMEN**

Esta memoria se aboca a la investigación del rol que cumple el Ministerio Público en el diseño de Política Criminal en Chile. Para una comprensión del fenómeno de manera completa, es que ésta investigación se divide en dos partes, la primera de ellas, se encarga de constatar el estado actual de la Política Criminal en Chile, para ello se realiza un paneo histórico de la evolución que ha tenido la Política Criminal en nuestro país, que busca identificar el por qué de su variante punitiva, el por qué del estado actual de la misma y cuáles son las principales consecuencias que en la práctica se generan con la actual Política Criminal. En la segunda parte de esta investigación, nos concentramos en el Ministerio Público, señalando su organización, funciones y principios rectores. Todo esto para dilucidar el rol que cumple el Ministerio Público en el diseño de Política Criminal desde su entrada en vigencia el año 2000 junto con la Reforma Procesal Penal. Luego del análisis de diversas historias de la ley y de la LOCMP demostramos cómo es que el Ministerio Público es la institución llamada al diseño de la Política Criminal persecutoria del país, señalando cómo se diseñan estos criterios político criminales, cuáles son los controles de estos criterios dentro y fuera de la institución, y realizamos las críticas que consideramos en relación tanto a la función misma de diseño de Política Criminal persecutoria como a la forma en que se desarrolla ésta.

## INTRODUCCIÓN

En Chile, desde el regreso a la democracia, se ha podido observar claramente como las Políticas Criminales implementadas han tendido a endurecerse con el paso del tiempo, esto se refleja en la criminalización de nuevas figuras, así como en el aumento indiscriminado de las penas, sobre todo en la llamada delincuencia clásica (robos, hurtos, homicidios, delitos sexuales), todo lo anterior bajo la premisa de la prevención del delito, utilizándose como estrategia una prevención general negativa del delito, en la que se afirma que el aumento de las penas tendría como efecto principal la disuasión de la comisión de ilícitos, dejando en un segundo plano o derechamente ignorando los reales factores que inducen a la criminalidad (y que son los que deben ser directamente atacados para evitar el aumento de la misma) y que dicen relación directa con la estructura social en la que vivimos, como la desigualdad, la segregación, la falta de oportunidades etc.

Este aumento exponencial de las penas se ha basado en un discurso que lleva como estandarte “La mano dura contra la delincuencia”, discurso que ha sido adoptado por distintos sectores políticos (como se demostrará en el

desarrollo de esta investigación) tanto de derecha como de izquierda en los últimos 20 años, discurso que ha sido adoptado sobre la base no necesariamente de un aumento real de la delincuencia, sino más bien sobre una inseguridad subjetiva de la población.

Lo dicho en el párrafo anterior nos motivó a realizar esta investigación, que sin embargo, comenzó queriendo abarcar una realidad mucho más amplia en cuanto a la Política Criminal Chilena, es así, como en un comienzo teníamos el objetivo de hacer un análisis del origen y actual estado de la Política Criminal en nuestro país, tratando de identificar las instituciones de las que surge, las motivaciones en su diseño, sus fines, alcances y consecuencia. Queríamos proponernos como meta identificar las principales instituciones tanto públicas como privadas que influyen y diseñan Política Criminal, e intentar establecer si esta actividad generadora de Política Criminal se adapta a los posibles estándares internacionales existentes. Todo lo anterior con la finalidad de intentar hacer una crítica objetiva al actual proceso generador de estas políticas, y proponer un modelo ideal de diseño de las mismas, que dejara de lado la herramienta penal como primera

instancia para centrarse en herramientas sociales de prevención y reinserción como principales armas de ataque contra el fenómeno de la criminalidad.

Bajo un criterio de realidad, nos dimos cuenta de lo extenso e inabarcable que podía resultar hacer una investigación detallada de esa envergadura, lo que nos llevó a reconsiderar la estructura de la investigación.

Durante el primer proceso de recopilación de material, nos dimos cuenta que el Ministerio Público ocupa un rol mucho más protagónico del que nosotros pensábamos en el diseño de Política Criminal en Chile. Esto generó un nuevo interés en nosotros, interés que nos llevó a reestructurar el tema principal que originalmente nos motivó a realizar esta investigación.

Por lo tanto, esta investigación se centrará primero en constatar en términos generales el origen y actual estado de la Política Criminal en Chile, con la finalidad de entender el origen de la variante punitiva que ésta ha desarrollado, haciendo un paneo histórico general que buscará responder el por qué de la actual Política Criminal eminentemente punitiva y el por qué

de la falta de políticas reales de rehabilitación y reinserción social. También se buscará establecer cuáles son las principales instituciones de las cuáles surgen estas políticas, así como las principales consecuencias prácticas de las mismas.

La principal finalidad de este ejercicio, será poder obtener un mapa ordenado del surgimiento de la Política Criminal en Chile, determinando las principales instituciones de las que surge (ya que en Chile no hay una única institución que diseñe Política Criminal, el diseño de estas políticas no está unificado, sino que este es promovido por diversas instituciones públicas y privadas, como demostraremos a lo largo de esta memoria), lo que nos permitirá hacer una crítica general al sistema actual de diseño de éstas políticas, que en primera instancia tenemos la sensación personal de que es ineficiente y que aporta en la práctica muy pocas soluciones a la prevención de la criminalidad y a la reinserción a la sociedad de las personas que han sido condenadas por algún ilícito.

En la segunda parte de nuestra investigación, nos abocaremos al estudio del Ministerio Público, determinando cuáles son sus principales funciones y

características, y principalmente investigaremos el rol que tiene en el diseño de Política Criminal en nuestro país. Nos surge el interés de estudiar esta institución porque nos llama la atención que el Ministerio Público, que es autónomo, y que por sus fines esenciales, al parecer no está llamado a participar del diseño de Política Criminal, juegue en la práctica un rol importante en el diseño de estas políticas al ser la institución a la que le corresponde la persecución exclusiva de la acción penal pública, y que por ende, en este ejercicio es que promueve la ley penal, estableciendo criterios y estrategias de persecución de los delitos, diseñando en esta actividad Política Criminal persecutoria, ocupando al parecer un rol en esta materia mucho más importante del que se creía.

A partir de lo anterior, es que esta investigación tendrá como finalidad intentar determinar el rol y la real incidencia que tiene el Ministerio Público en el diseño de Política Criminal en Chile, y los posibles problemas que podría generar este rol del Ministerio Público en atención a sus fines y características esenciales, de esa forma intentaremos responder preguntas como: ¿De dónde surge la legitimación del Ministerio Público para incidir en la Política Criminal Chilena?, ¿Cómo o a través de qué medios el

Ministerio Público inside o diseña Política Criminal?, ¿En esta actividad de diseño de Política Criminal, el Ministerio Público actúa bajo algún tipo de límite o control?

La finalidad de responder estas preguntas, es poder lograr determinar la real incidencia que tiene el Ministerio Público en el diseño de Política Criminal en Chile desde el inicio de la reforma Procesal Penal, para así poder estar en una posición al final de esta investigación que nos permita sostener si el aporte que hace el Ministerio Público en esta materia es o no relevante y estar en posición de hacer las críticas necesarias a esta función y su forma de desarrollo.

# CAPITULO I

## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL CHILENA

### 1.1. ¿Qué es la Política Criminal?

Antes de comenzar con el desarrollo de esta memoria, creemos necesario dejar asentado el término y significado de Política Criminal para lograr un mejor entendimiento del tema aquí desarrollado.

A continuación algunas definiciones que se han dado de Política Criminal:

- *“Conjunto de estrategias orientadas al control de la criminalidad y sus consecuencias, que operan desde concretas perspectivas jurídico-políticas (presupuestos valorativos, ideológicos) valiéndose de instrumentos aptos para la consecución de sus fines (instrumentos penales y no penales)” (MARIA INEZ HORVITZ).*
- *“Sector de las políticas que se desarrollan en una sociedad, predominantemente desde el Estado, referido al uso que hará ese Estado del poder penal. Es el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal hacia determinados objetivos.” (ALBERTO BINDER)*

- *“La política Criminal es el conjunto sistemático de principios, garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia del delito, con arreglo a los cuáles debe conducir el estado la lucha contra el delito, por medio de la pena y de instituciones similares.” (VON LISZT)*

Con estas definiciones podemos entender entonces la importancia que tiene la Política Criminal dentro de las políticas de un Estado, ya que a través de ésta es que, como dice Binder, se organiza el poder punitivo Estatal.

Creemos que la noción correcta de Política Criminal, es aquella extensa, es decir aquella que se encarga del fenómeno delictual desde su inicio, por lo tanto una Política Criminal para que sea realmente eficaz, debe preocuparse desde de la prevención de los delitos, utilizando para ello todas las herramientas sociales destinadas a evitar los hechos ilícitos, luego, debe abocarse a la sanción racional de los delitos según los intereses sociales, esta etapa dice relación con la determinación de qué hechos serán punibles (define que conflictos sociales serán entendidos como crímenes) en una sociedad y con qué severidad serán sancionados los diferentes hechos

calificados como ilícitos, es decir, aquí se encarga del control y castigo de la delincuencia, y finalmente, creemos que una etapa también fundamental de la Política Criminal, dice relación con la políticas de rehabilitación y reinserción de las personas que ya han sido condenadas por algún ilícito, tratándose de una fase de prevención por medio de la rehabilitación.

Si bien, la Política Criminal, se encarga esencialmente de la sanción de los ilícitos, no se puede negar que la Política Criminal, para lograr ser completa y eficaz, debe considerar la prevención y rehabilitación de los ilícitos, de manera de lograr un política cohesiva de todos los aspectos que influyen en el fenómeno de la criminalidad.

Por todo lo anterior, es que podemos decir que la Política Criminal es el conjunto de políticas sociales y penales implementadas por un Estado con la finalidad de prevenir y castigar la criminalidad, a través de las políticas sociales se intenta la prevención de los delitos a través de la eliminación de las causas básicas de los mismos, logrando que los individuos socialicen correctamente dentro de su comunidad, y las políticas penales se encargan de corregir los comportamientos delictivos de los individuos que no

lograron una socialización correcta con su medio, castigando dicho comportamiento y resocializando a través del sistema de justicia penal.

Por lo anterior, es que tenemos la convicción de que la delincuencia es más que todo un fenómeno social, y que por lo mismo los sistemas de justicia penal solo pueden dar una respuesta parcial a la criminalidad, ya que las medidas contra la pobreza y la segregación son fundamentales para prevenir los fenómenos delictuales y la violencia social, sobre todo en un país como Chile, que presenta altas tasas de desigualdad y donde la población penal está compuesta en su mayoría por personas pertenecientes a los estratos sociales más bajos de la sociedad.<sup>1</sup>

Es importante destacar que Alberto M. Binder, señala que existen tres grandes sistemas Político Criminales:

- 1- El modelo autoritario: tiene como principal característica *“que subordinan completamente los principios de la libertad y de la igualdad al principio de autoridad; por tanto, el alcance de la política criminal, prácticamente, no tiene límites. Una política*

---

<sup>1</sup> MERA, Alejandra – MERA, Jorge. Política criminal y Derechos Humanos. 2011. [En línea] Boletín de Derecho UDP 2011. <[http://www.boletinderecho.udp.cl/docs/informe\\_dd\\_HH\\_2011/politica\\_criminal\\_cap03.pdf](http://www.boletinderecho.udp.cl/docs/informe_dd_HH_2011/politica_criminal_cap03.pdf)> [Consulta: 08 de junio de 2015]

*criminal que no establece sus propios límites es necesariamente autoritaria.”*

2- El modelo liberal: *“se reconoce por una política criminal que limita su actuar, basado en el principio de legalidad, el respeto a la vida privada y a la dignidad del ser humano como derechos esenciales de todas persona, para ejercer y vivir de forma libre. La tolerancia destaca como un valor preeminente.”*

3- El modelo igualitario: *“es el que pone su atención en la aplicación igualitaria del derecho y la justicia a todos los ciudadanos. Busca que la política criminal no realice discriminaciones arbitrarias, fundadas en prejuicios e inclinada a aplicar el sistema penal a los sujetos más débiles de la sociedad.”*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BINDER, Alberto. 1997. Política Criminal: De la formulación a la praxis. Buenos Aires, Argentina AD-HOC. Pág. 35.

## 1.2. Evolución histórica de la Política Criminal en Chile.

Creemos necesario, para entender el origen de la actual Política Criminal, lograr formar un mapa donde tengamos la claridad respecto de qué instituciones surge la Política Criminal, cuáles son los fines que se han perseguido con la misma, y las consecuencias prácticas que han resultado de la adopción de estas políticas. Para lograrlo, haremos un paneo histórico de la evolución de las condiciones político-sociales existentes desde el regreso a la democracia en Chile, y con este ejercicio podremos entender la evolución que han tenido estas políticas a lo largo de los años.

Desde el regreso a la democracia, la Política Criminal chilena se ha caracterizado por el uso expansivo de la herramienta penal y la sanción de privación de libertad como primera medida contra el fenómeno de la criminalidad, en vez de la utilización de ésta como debiera ser, como medida de *última ratio*,<sup>3</sup> esto se demuestra en la práctica con el aumento exponencial de las personas condenadas a penas privativas de libertad en

---

<sup>3</sup> Se entiende que la herramienta penal debe utilizarse como *última ratio*, es decir, como última instancia como herramienta solucionadora de problemas, debiendo agotar todas las otras herramientas de control social antes de llegar al Derecho Penal.

los últimos 20 años en nuestro país, así en 1990 se registraba una cantidad de 22.593 personas reclusas en Chile<sup>4</sup>, mientras que para el año 2013 se registró una cantidad de 45.697 personas reclusas en sistema cerrado<sup>5</sup>, es decir, se duplicó la cantidad de personas privadas de libertad. Además, a nivel comparado, Chile registra altas tasas de prisionización, ocupando en el ranking mundial el número 48 de 222 países, con un total de 248 personas en prisión por cada 100.000 habitantes, mientras que en latinoamérica ocupa el 5° lugar de un total de 10 países<sup>6</sup>. Es en este contexto de altas tasas de personas condenadas a penas privativas de libertad en sistemas cerrados, es que se demuestran los efectos de las Políticas Criminales punitivas implementadas en los últimos 20 años en nuestro país, por esto es que nos abocaremos a la investigación de cuáles han sido las Políticas Criminales que concretamente se han implementado en Chile y que han llevado a duplicar la población privada de libertad en las cárceles Chilenas en 20 años.

---

<sup>4</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 135 [Consulta: 20 abril 2015]

<sup>5</sup> Paz Ciudadana. Balance de la delincuencia 2013. Santiago, Octubre 2014 [En línea] <<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/01/balance-2013.pdf>> Pág. 51 [Consulta: 02 de junio de 2015]

<sup>6</sup> Paz Ciudadana. Ibíd. Pág. 54

### *Dictadura Cívico Militar.*

Durante la dictadura cívico militar de Augusto Pinochet Ugarte, que tuvo lugar entre los años 1973 y 1990, no hubo una mayor evolución de la Política Criminal en Chile, básicamente porque durante este periodo, las políticas criminales de la dictadura se encargaron principalmente de la represión de los disidentes del régimen dictatorial, y no del fenómeno de la criminalidad común, que quedó en un segundo plano, no implementándose políticas relevantes en este aspecto, sino más bien, se encargaron del endurecimiento del Derecho Penal Político.<sup>7</sup> Como señala Ana María Morales, citando a Hector Hernández, el régimen autoritario prácticamente no intervino en los fundamentos legislativos del sistema penal y mantuvo una actitud “más bien conservadora” frente a la legislación existente, aún cuando se conocieron algunas iniciativas de corte populista.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> [Consulta: 20 abril 2015]

<sup>8</sup> Como sería el caso de los aumentos de penas en relación a los delitos sexuales y contra la libertad ambulatoria, y el reimpulso de la pena de muerte. HERNANDEZ, Héctor, “El Derecho Penal chileno en el cambio de siglo: Ensayo de balance y perspectivas” *Personas y sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Vol. XVIII, N°2, 213-236, 2004, Pág.231.

Una importante excepción a lo dicho en el párrafo anterior, como señala Ana María Morales, es la promulgación el 20 de abril de 1983, de la Ley 18.216 sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad, “Esta normativa inspirada al igual que en otras épocas en la filosofía de la defensa social, con su eje en la peligrosidad y el correccionalismo, también se vio influenciada por las bases teóricas de la criminología crítica, que apuntaban al desarrollo de procesos de descriminalización, despenalización, desjudicialización, y de programas de diversión, planteados -entre otros motivos- con el objeto de restringir el uso de la prisión. Sin embargo, más allá de esta influencia, el fundamento principal de su introducción, fue más bien el de descomprimir los problemas de sobrepoblación, que el generar una contribución en términos de la resocialización o de reconocimiento de los derechos de los penados.”<sup>9</sup>

Creemos necesario referirnos brevemente a Ley 18.216. La finalidad primordial de esta ley era la de reducir las penas privativas de libertad,

---

<sup>9</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 100. [Consulta: 20 abril 2015]

beneficiando principalmente a los delincuentes primerizos con estas medidas alternativas, estas medidas en la práctica servirían principalmente para evitar el contagio criminógeno de los primerizos, evitar la estigmatización social, priorizar el cumplimiento de penas menores en el espacio libre para evitar el aumento del hacinamiento en las cárceles. Podemos ver que tenía fines bastante ambiciosos, sin embargo, esta ley se aprobó sin un plan de financiamiento que asegurara su puesta en marcha, lo que tampoco se corrigió con el paso del tiempo. Parece contradictorio como una ley que tiene fines que resultan tan relevantes y positivos tanto en relación con las políticas sociales y criminales subyacentes, no haya sido implementada de forma seria, ya que el hecho de no contar con el presupuesto necesario para su correcto funcionamiento, la convierte en una ley inútil para el cumplimiento de fines como la reinserción y la rehabilitación de los delincuentes primerizos. En la práctica, esta ley solo tuvo efectos en cuanto a reducir efectivamente la tasa de presos en las cárceles, sin embargo, por falta de centros especializados y de profesionales, los fines resocializadores y rehabilitadores que se pretendían, no pudieron lograrse.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> HOFER, María Eugenia. 2008. Medidas alternativas a la reclusión en Chile. [En línea] CONCEPTOS,

El 27 de junio del año 2012 fue publicada la Ley 20.603, que modifica la Ley 18.216, estableciendo nuevas penas alternativas a las privativas o restrictivas de libertad. En un nuevo intento por generar reales cambios en la forma de cumplimiento de penas, haciendo un esfuerzo para efectivamente resocializar al delincuente, ampliando el catálogo de medidas alternativas para favorecer el cumplimiento de penas fuera de las cárceles por delitos menores de delincuentes primerizos y no primerizos con condenas anteriores no superiores a dos años. Sin embargo, por el poco tiempo de implementación aún no se puede hacer una evaluación del cumplimiento efectivo de sus fines en la aplicación de la misma.

### *Gobierno 1990-1993.*

El 11 de marzo de 1990, asumió como presidente de la república Patricio Aylwin, como bien señala Jörg Stippel, éste era el primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura, por lo que las condiciones políticas de la época eran delicadas, se vivía con el temor del regreso de la dictadura, por eso es que la discusión pública se centró principalmente en la

---

febrero 2008. N°4. <[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2008-02-01\\_Conceptos-N%C3%82%C2%BA-4-Medidas-alternativas-a-la-reclusi%C3%83%C2%B3n.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2008-02-01_Conceptos-N%C3%82%C2%BA-4-Medidas-alternativas-a-la-reclusi%C3%83%C2%B3n.pdf)> [Consulta: 15 febrero 2015]

estabilidad de la democracia, estabilidad que tambaleó por las acciones armadas de grupos radicalizados de izquierda, hechos que sucedieron al principio del nuevo gobierno democrático, y que desestabilizaron el reciente retorno a la democracia.<sup>11</sup>

Una vez superados estos hechos, el gobierno de Aylwin se vió enfrentado a las presiones de la oposición en cuanto a responder con dureza al fenómeno de la criminalidad común, que volvía a ser un tema de interés social por el aumento de la delincuencia en el país. El gobierno ante estos hechos, tenía la convicción de que abordando el problema de la pobreza en el país, se podían reducir los problemas relacionados con la delincuencia (orientación que era la correcta, ya que la lucha contra la pobreza trae como consecuencia resultados a largo plazo que repercuten contra la delincuencia, ya que a más igualdad y menos pobreza, el fenómeno de la delincuencia disminuye), sin embargo, ante la opinión pública esta postura le jugó en contra al gobierno, ya que lo hizo parecer débil ante el problema de la criminalidad.

---

<sup>11</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Págs. 32-34.

El presidente Aylwin, durante su gobierno, buscó adaptar el marco legal a los requerimientos internacionales relacionados con los Derechos Humanos, a propósito de esto, es que fue en este periodo que comenzó la discusión acerca de la necesidad de realizar una reforma integral de la justicia procesal penal, cuyo cuerpo orgánico databa del año 1906, en el se establecía un sistema inquisitivo, en este sistema no se respetaban los derechos básicos de las partes, no existía la presunción de inocencia, por lo que el reo era tratado casi como condenado desde que se iniciaba la investigación en su contra, había secreto en las actuaciones y en la investigación que desarrollaba el tribunal, por lo que las partes no podían ejercer su derecho a defensa, el juez era totalmente parcial, ya que investigaba, acusaba y juzgaba, por esto era que el sistema imperante hasta ese momento era totalmente contrario a un Estado de Derecho y al debido proceso, por esto se hacía tan necesaria una reforma integral al sistema procesal penal. La discusión para realizar un cambio en el sistema comenzó a fines del mandato de Aylwin.

Un hecho de gran relevancia ocurrido durante el gobierno de Aylwin, fue la creación de la fundación privada Paz Ciudadana en el año 1992 por Agustín Edwards, empresario de los medios periodísticos. Decimos que es un hecho relevante porque esta fundación ha ocupado un rol muy importante en la orientación de la Política Criminal en Chile. Hay quienes, como Stippel, que creen que esta fundación no ha tenido como objetivo “impulsar una justicia más equitativa y menos clasista” sino más bien atacar a los únicos enemigos posibles “terroristas y delincuentes.”

*“Esta fundación, desde su creación en 1992, ha sido el actor de la sociedad civil más importante en materia de seguridad ciudadana, dando a conocer constantemente encuestas y estudios a la opinión pública, y además mantiene un vínculo directo con el gobierno, por lo que se considera que es un actor de peso al momento de modificar las políticas públicas en la materia.”<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año 2003, N°283. Visiones acerca de la seguridad Ciudadana en Chile. [En línea] <[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)> Pág. 11. [Consulta: 17 de junio de 2015]

La Fundación Paz Ciudadana junto con la Corporación de Promoción Universitaria<sup>13</sup>, jugaron un rol fundamental en el impulso de la reforma procesal penal. Stippel señala que la posición de la fundación Paz Ciudadana se contraponía a la visión e intereses que tenían los expertos que participaban en la reforma, éstos tenían como objetivo principal poner fin a la vulneración de Derechos Humanos que ocurría con el sistema penal vigente hasta ese entonces, lo que implicaba una visión mucho más garantista de lo que tenía que ser la reforma, mientras que por la vereda de Paz Ciudadana, lo principal en el impulso de la reforma era el discurso encarcelador y la mano dura contra la delincuencia, promoviendo la reforma como la herramienta que permitiría hacer más eficaz la persecución penal de los delitos y no necesariamente el resguardo de los derechos y garantías fundamentales de quienes eran parte del proceso penal.<sup>14</sup>

El hecho de que los grandes impulsores de la reforma procesal penal, hayan sido instituciones externas al Estado (Fundación Paz Ciudadana y la Corporación de Promoción Universitaria) a hecho que se sostenga por

---

<sup>13</sup> Esta corporación fue fundada en 1968, es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, su objetivo es fomentar el desarrollo social a través del conocimiento científico y técnico.

<sup>14</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 35.

algunos que ésta es una reforma impulsada desde la sociedad Civil, sin embargo, Stippel, cree que dicha aseveración está muy alejada de la realidad, esto porque la fundación Paz Ciudadana es una fundación privada que no necesariamente representa las necesidades de la población, como lo demuestran las encuestas de esa época en que los intereses de las personas no estaban relacionados con la necesidad de una reforma procesal penal sino con otros temas país, y porque la Corporación de Promoción Universitaria estaba financiada desde el extranjero, lo que hacía que su trabajo estuviera motivado más por los intereses de sus financistas extranjeros que por las necesidades e intereses nacionales, lo que hacía que el interés en la reforma en realidad no naciera propiamente de la sociedad civil.

Finalmente la discusión de la reforma procesal penal se acentó a fines del gobierno de Patricio Aylwin, desarrollándose e implementándose la misma en los gobiernos posteriores.

Otro punto relevante, es que dentro del gobierno de Aylwin, también se centró la atención respecto del estado de las cárceles en Chile, por lo que el año 1992 se designó la Comisión especial investigadora de los problemas carcelarios del país. La finalidad de esta comisión era elaborar nuevos enfoques políticos que tuvieran como finalidad resolver los problemas carcelarios del país. Sus propuestas de solución fueron las siguientes: “A. *Reducción de las penas cortas privativas de libertad; B. Modificación del derecho procesal penal; C. Promulgación de una nueva ley penitenciaria; D. Modernización de la administración penitenciaria; E. Creación de un control jurisdiccional de los recintos penitenciarios; F. Separación de los reos preventivos de los reos rematados; G. Incorporación de la sociedad civil en la problemática de la ejecución penal.*”<sup>15</sup>

Por lo tanto, durante el gobierno de Aylwin, principalmente se comenzó a intentar reestructurar el sistema acorde a un gobierno democrático, proceso que fue lento debido a la inestabilidad que existía en esa época por el reciente retorno a la democracia. Durante este periodo se discutió acerca de

---

<sup>15</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.* Pág. 41.

la lucha contra la delincuencia producto del aumento de la misma, y aunque Aylwin sabía que la mejor lucha contra la misma era atacar la pobreza como síntoma base del delito, la oposición aprovechó esta postura para intentar debilitar su imagen ante la población, señalando que no era capaz de dar una lucha firme contra la delincuencia, intentando comparar lo “segura” que era la sociedad en los tiempos de Pinochet con lo insegura que se estaba volviendo la sociedad con un gobierno de izquierda al mando.

Durante su gobierno también comenzó la discusión acerca de la necesidad de una reforma al sistema procesal penal, por la necesidad que existía de cambiar el sistema inquisitivo existente que no tenía respeto por los derechos y garantías de las personas, cuya reforma se hacía urgente ante el regreso a la democracia.

Y por último, en su gobierno se comenzó con la discusión tendiente a intentar solucionar los problemas carcelarios existentes, que decían relación principalmente con el hacinamiento existente en las cárceles, los problemas

en la ejecución de las penas y la falta de programas de rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad.

Por lo anterior, podemos señalar que pareciera que las directrices tomadas en el gobierno de Aylwin en cuanto a Política Criminal (entendiendo como los temas que fueron considerados como relevantes para su discusión y solución), fueron las correctas, las ideas bases en cuanto a cómo enfrentar el fenómeno de la delincuencia y los temas relacionados con ella fueron los adecuados. El problema estuvo en las presiones de la oposición, que finalmente hicieron que estas intenciones se diluyeran ya que como se verá, en los gobiernos posteriores de la concertación, el discurso ante el problema de la delincuencia se fue endureciendo cada vez más, abandonándose finalmente el enfoque social como pilar de la solución al fenómeno de la delincuencia.

### *Gobierno 1994-1999.*

El año 1994, asume como Presidente de la república Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El principal aporte de su gobierno a la Política Criminal en Chile, es que durante éste se continuó y zanjó la discusión de la reforma Procesal Penal, promulgándose esta en octubre del año 2000, es decir, al año siguiente del término de su mandato (junto con la aprobación de la ley que crea el Ministerio Público, que reforma el Código orgánico de tribunales y crea la Defensoría Penal Pública), esta fue la gran reforma a la justicia penal, que hizo que Chile tuviera una justicia penal acorde a un Estado de Derecho, al tener un sistema de justicia penal que se rige por los principios de la presunción de inocencia, inmediación, oralidad, publicidad y acusación.

En materia delictual, el presidente Frei señaló: *“Mi gobierno está empeñado en una estrategia integral de prevención que reduzca sistemáticamente los niveles de delincuencia, y que no actúe como mera reacción a hechos con alta exposición en los medios de comunicación. Una estrategia integral de prevención significa una gestión cada vez más eficiente de nuestros*

*servicios policiales, y dotarlos de los recursos necesarios para ello. Así hemos aumentado la dotación de personal en las comunas y en las calles, y seguiremos haciendo esfuerzos para lograr una más eficaz coordinación de ambas policías.”*<sup>16</sup>

Creemos que el Presidente Frei incurre en un error al señalar que una política de prevención que reduzca sistemáticamente los niveles de delincuencia se logra con una gestión más eficiente de las policías y de más recursos para dichas instituciones, ya que esto último dice relación con la persecución del delito y no con la prevención. Una política adecuada de prevención dice relación más con políticas sociales que criminales. Sin embargo, en el discurso presidencial del año 1999, el Presidente Frei sí hace una relación entre ambos fenómenos, señalando: *“El problema de la delincuencia, que se presenta especialmente en la Región Metropolitana, coincide con la universal relación que se hace entre grandes urbes y criminalidad. Sus causas son múltiples: entre otras, la pobreza y la marginación que aún persisten, la falta de oportunidades para los jóvenes,*

---

<sup>16</sup> Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1996. [En línea] <[http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)> Pág. 22. [Consulta: 2 de junio de 2015]

*la temprana deserción escolar, la droga, y sobre todo, el exacerbado individualismo que impone la cultura actual.”<sup>17</sup>*

En relación a lo anterior, durante su gobierno se implementaron importantes políticas sociales, que ayudaron a la prevención de la delincuencia a través del logro de más igualdad y más oportunidades.

En cuanto a recursos invertidos y políticas sociales adoptadas, en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1996 el Presidente señaló que los recursos públicos destinados a acciones de impacto en la calidad de vida rural fueron de aproximadamente 260 mil millones de pesos, de ese total 62 mil millones correspondieron al área productiva, 107 mil millones a infraestructura social: redes camineras, agua potable, saneamiento, electrificación, telefonía y vivienda. 90 mil millones al área social, en particular en programas de educación, salud, trabajo y capacitaciones.

---

<sup>17</sup> Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1996. [En línea] <[http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)> Pág. 54 [Consulta: 10 de junio de 2015]

Señalándose finalmente que en el año 1996 se destinarían alrededor de 280 mil millones para la continuación y ampliación de estos programas.<sup>18</sup>

En cuanto a la estrategia en materia criminal, como establece Ana María Morales, en este gobierno por una parte se inclinó a endurecer la respuesta sancionatoria ante determinados ilícitos relacionados con la delincuencia común. Así por ejemplo se promulgó en 1995 la Ley 19.413, que reguló de manera autónoma el delito de receptación, el año 1996 se promulgó la Ley 19.449 que estableció normas especiales en relación con el juzgamiento del robo con fuerza en las cosas, el hurto y el robo con intimidación, el año 1999 se promulgó la Ley 19.617 que modificó el delito de violación y reguló el estupro, los abusos sexuales y la corrupción de menores.<sup>19</sup> También se eliminó la detención por sospecha y los delitos de vagancia y mendicidad, y se tipificó el delito de tortura.

---

<sup>18</sup> Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1996. [En línea] <[http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)> Pág. 18. [Consulta: 2 de junio de 2015]

<sup>19</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 103. [Consulta: 20 abril 2015]

Por otra parte, y como se señaló en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1996, también se optó por invertir en programas de reinserción de reos a través de capacitaciones laborales, aumentando los beneficiados con estos programas de 2.700 personas a 5.560 (número de beneficiados que de igual forma era bajo). También se dio curso al término de la construcción y equipamiento de centros de reinserción social (Quillota, Temuco, Concepción, Puerto Montt, Copiapó). Además se presentó el proyecto de ley que tenía por objetivo reemplazar la en ese momento vigente ley de menores, con la finalidad de adecuarla a la Convención de los Derechos del niño en materia tutelar y de infracción a la ley penal.

Por último, creemos relevante señalar, que durante el gobierno de Frei, en el año 1994, se elaboró el primer proyecto de reforma penitenciaria, Clara Szczaranski, asesora de la Ministra de justicia de la época, elaboró en ese año un programa provisional para la elaboración de un proyecto de ley penitenciaria, en el memorando en que se envió dicho documento se señalaban las reformas que serían necesarias para aprobar esta ley, entre ellas, la más importantes: la necesidad de instituir la figura de los jueces de

ejecución, lo que implicaría una reforma al Código Orgánico de Tribunales, incorporar un nuevo capítulo en el proyecto de la reforma procesal penal (que se encontraba en elaboración en ese entonces), crear una dirección Nacional de ejecución de prisiones al interior del Ministerio de Justicia y una Subdirección nacional de ejecución de penas en el medio libre, ya que en ese momento también se trabajaba una ley para ampliar el catálogo de salidas alternativas.

Fue así como se encargó a Manuel de Rivacoba y Rivacoba, catedrático Español de Derecho Penal, la elaboración de un anteproyecto para una ley Penitenciaria, proyecto que se le entregó a la Ministra de Justicia, Soledad Alvear, el año 1995.

El proyecto se centraba principalmente en la protección de los derechos de los reclusos y de los nuevos jueces de ejecución, intentando con esto responder a los estándares internacionales.

Una vez que la Ministra recibió el proyecto, pidió la opinión sólo del profesor y juez argentino, Eugenio Raúl Zaffaroni, que es uno de los penalistas más conocidos y con más prestigio en América Latina. Según Zaffaroni, el proyecto contenía todos los aspectos esenciales de las leyes penitenciarias modernas. Por lo que dicho proyecto podría haber sido presentado por el gobierno como un gran progreso en relación a la Política Criminal, ya que junto a la reforma procesal penal habrían sido un cambio rotundo en la democratización del Derecho Penal en Chile, ajustándolo aún más a las necesidades de un Estado de Derecho.

Sin embargo, este proyecto de ley no fructiferó, Stippel señala dos razones esenciales: Primero, el proyecto no fue presentado para su consulta a nadie más, lo que trajo como consecuencia la falta de popularidad y apoyo hacia el mismo, y segundo, la discusión de la reforma procesal penal concentró todos los recursos disponibles, tanto económicos como humanos, ya que no existían profesionales suficientes para encargarse de ambos proyectos, y la gran cantidad de dinero que implicaba invertir con la reforma procesal penal hacía imposible en terminos monetarios emprender con esta reforma

de ejecución de penas, ya que se requería una gran inversión para su puesta en marcha.<sup>20</sup>

Por lo tanto, podemos apreciar que durante el gobierno de Eduardo Frei, se hicieron importantes aportes a la Política Criminal (entendida como el conjunto de políticas criminales y sociales), se invirtió en cambios sociales y penales, pero se comenzó con el endurecimiento de penas. Se destacó principalmente la gran inversión social y la discusión de la reforma procesal penal junto con el intento de ley de reforma penitenciaria, que en su conjunto evidenciaban el interés de seguir un camino más bien reduccionista de las penas y mucho más enfocado a la protección de las garantías fundamentales y a la rehabilitación y reinserción.

### *Gobierno 2000-2005*

En marzo del año 2000, asume como presidente de la república, Ricardo Lagos Escobar. Desde ya, podemos señalar que las principales características de su gobierno en relación a la Política Criminal, son la

---

<sup>20</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Págs. 58-66.

implementación de la reforma procesal penal, así como las constantes modificaciones que sufrió esta reforma durante su gobierno, y el reforzamiento en general del Derecho Penal.

La reforma procesal penal fue promulgada en octubre del año 2000, desde ese momento comenzó su implementación de forma gradual en las distintas regiones del país para llegar finalmente a la Región Metropolitana. Como señala en Art. 484 del Código Procesal Penal, la implementación en las regiones se desarrolló de la siguiente manera: Región de la Araucanía y Coquimbo desde el 16 de diciembre del año 2000, Antofagasta, Atacama y el Maule desde el 16 de octubre de 2001, Tarapacá, Aysen del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes desde el 16 de diciembre del 2002, para Valparaíso, O'higgins, Bio- Bio y Los Lagos, desde el 16 de diciembre del 2003 y para la Region Metropolitana desde el 16 de junio del 2005.

Los fines principales de la reforma procesal penal eran entregarle a Chile un proceso penal justo, racional y acorde a un Estado de Derecho según los estándares internacionales. Por lo mismo esta reforma se centraba

principalmente en la protección de los derechos fundamentales de los intervinientes durante el proceso penal, esto a través de los principios de publicidad, contradicción, inmediación y oralidad del procedimiento, así como también a través de los principios de presunción de inocencia, derecho igualitario a la defensa, medida cautelar de prisión preventiva considerada excepcionalísima etc.

Sin embargo, una investigación realizada en los meses de septiembre y octubre del año 2001, establece que la reforma procesal penal está siendo percibida por la opinión pública como “blanda” contra el fenómeno de la criminalidad, esto porque la población considera que los criminales quedan libres, pudiendo volver con tranquilidad a las calles a seguir delinquiendo, se comienza a levantar la creencia de que la policía detiene a los delincuentes pero que luego los jueces los dejan libres, supuestamente sin mayores sanciones.<sup>21</sup> Por lo anterior es que se citó a una comisión de evaluación de la implementación de la Reforma Procesal Penal constituida por el Ministro de Justicia de ese entonces, Jose Antonio Gómez. Esta

---

<sup>21</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 80.

comisión se constituyó por: Rafael Blanco, asesor del Ministerio de Justicia; Cristián Riego, investigador de la escuela de derecho de la universidad Diego Portales; Carlos Valdivieso, ex gerente de la fundación Paz Ciudadana y Juan Enrique Vargas, director ejecutivo del centro de estudios de justicia de las Américas.<sup>22</sup>

Para llegar a las conclusiones del informe, se realizaron reuniones con los Jueces de garantía, representantes de la Fiscalía, representantes de Carabineros, y de Defensores Públicos, se revisaron estadísticas del funcionamiento del sistema (que eran muy pocas por el corto tiempo de implementación de la reforma) y encuestas de percepción pública. Las conclusiones a las que llegó esta comisión es que muchos de los problemas que habían en el funcionamiento de la reforma eran producidos por el mal nivel de trabajo de Carabineros, principalmente por su falta de entendimiento y comprensión de la reforma.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> HORVITZ, María Inés- LÓPEZ, Julián. 2002. Derecho Procesal Penal Chileno, Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 592.

<sup>23</sup> HORVITZ, María Inés- LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Pág. 593

A pesar de lo anterior, la solución que planteó la comisión, fue realizar una “reforma de la reforma”, que tenía por objeto principalmente ampliar las facultades de las policías, con la finalidad de aumentar las herramientas preventivas en la investigación de los delitos, esto fundado no en razones objetivas sino en la “inseguridad subjetiva” que tenía la población, es decir *“aquella expresada en las vivencias y sentimientos personales, que posee un peso significativo en la configuración del fenómeno perceptivo y de su representación social.”*<sup>24</sup>

Horvitz y Lopez, señalan acertadamente, *“que el hecho de que se fundamente la ampliación de las facultades policiales en el ámbito preventivo sin un estudio empírico que lo avale, es una decisión injustificada, y lo peor de todo debilita el propósito inicial que tenía la reforma procesal penal, que era afianzar las garantías constitucionales y educar a las policías respecto de los derechos fundamentales.”*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> CANALES, Patricia- LOISEAU, Virginie DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año 2003, N°283. Visiones acerca de la seguridad Ciudadana en Chile. [En línea] <[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)> Pág. 4. [Consulta: 17 de junio de 2015]

<sup>25</sup> HORVITZ, María Inés- LÓPEZ, Julián. 2002. Derecho Procesal Penal Chileno, Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 593.

Estas reformas se realizaron a través de la Ley 19.789 del 30 de enero del año 2002, las principales modificaciones que introdujo en el Código Procesal Penal, y que atentan contra el espíritu inicial de la reforma son:<sup>26</sup>

- La ampliación de las facultades de Carabineros en relación al procedimiento del control de de identidad, como lo son: La autorización para a propósito del control de identidad poder registrar vestimentas, equipajes o vehículos, sin autorización previa del controlado o autorización judicial y el aumento del tiempo de duración máxima que debe tener un control de identidad, pasando de 4 horas a 6 horas.
- La ampliación de la detención a supuestos constitutivos de falta.
- Se autoriza directamente a la policía a tomar huellas digitales de las personas en caso de que no exista otro medio para su identificación, y luego de lograda la identificación se debe proceder a la destrucción de las huellas del controlado. (antes era una opción del controlado de entregar sus huellas para la identificación. Se entiende que afecta esta modificación el principio de la no autoincriminación.)

---

<sup>26</sup> HORVITZ, María Inés- LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Págs. 600-609

- Se introduce una modificación que acepta la autorización voluntaria del imputado para la práctica de exámenes corporales, cuando antes solo podía ser previa autorización judicial. (con esta norma se pone en discusión el principio de no autoincriminación, ya que la modificación no viene con mecanismos de resguardo en relación con las condiciones en que puede dar su autorización el imputado)
- En la esfera de la detención y citación en casos de flagrancia, se aumentaron las hipótesis que las hacen procedentes.

Como señala Stippel, un factor que puede haber influido en la percepción que tenía la gente sobre la reforma y que finalmente llevó a la ejecución de estas modificaciones, fue la falta de difusión a la población de los derechos ciudadanos que se pretendían proteger con la misma. Siempre se trató de comunicar que con la reforma se hacía mucho más eficiente el proceso y persecución penal, así como las víctimas estarían mucho más protegidas, pero nunca se hizo una difusión de los derechos fundamentales que se pretendían proteger con las normas que finalmente se modificaron con la Ley 19.789.

Otra importante modificación que se hizo a la reforma procesal penal durante el gobierno de Lagos, fue a través de la Ley 20.074, que intensificó las causales de procedencia de la medida cautelar personal de la prisión preventiva, ampliando los supuestos de su procedencia en relación a la necesidad de cautela, donde se incorporaron consideraciones relativas al “peligro para la sociedad” para determinar su aplicación, lo que traía como consecuencia la afectación de la presunción de inocencia y la lógica del principio de proporcionalidad que inspiraban las medidas cautelares en la reforma procesal penal.<sup>27</sup> Esta modificación a la reforma, es el resultado de las constantes críticas al sistema basados en el eslogan de la “puerta giratoria”, donde la oposición insistía de tildar de excesivamente garantista la reforma en favor de los delincuentes, discurso al que adhirió Ricardo Lagos, que promovió estos cambios a la reforma. La crítica al funcionamiento del sistema, también surgió de parte del Fiscal Nacional de la época, que señaló que los jueces fallaban demasiado apegados a las garantías constitucionales.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 106. [Consulta: 20 abril 2015]

<sup>28</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 83.

Ante estos discursos, surgieron posturas disidentes, como fue la de Defensor nacional de la época, quien señaló que era importante considerar la prisión preventiva como excepcional, ya que de lo contrario las cárceles se llenarían de personas aún no condenadas y que probablemente en su mayoría serían sobreesídas al término de la investigación. Así también los defensores regionales pusieron el acento en los costos que implicaba una reforma como ésta, ya que señalaban que dichos recursos en vez de ser invertidos para cubrir los costos que implica ampliar la prisión preventiva, era mucho mejor utilizar esos recursos en educación y así evitar el fenómeno delictual a largo plazo.<sup>29</sup>

También se tomó la palabra de expertos que habían participado en la reforma, así como señala Stippel, Cristián Riego, escribió un artículo en diario el Mercurio el año 2005, en el que señaló, muy acertadamente, que *“la presunción de inocencia se contradice muchas veces con la intuición popular y lo mismo rige respecto de otros principios como el del justo proceso, el derecho a defensa y otras instituciones que son fundamentales*

---

<sup>29</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.* Pág. 84.

*para el desarrollo de una sociedad. Por eso es importante explicar a los ciudadanos el significado de estos principios en lugar de desacreditarlos.”*<sup>30</sup>

Otras normas penales dictadas durante el gobierno de Ricardo Lagos, tendientes al endurecimiento del derecho penal fueron: la Ley 19.927, relacionada con el delito de pornografía infantil, iniciativa legislativa que se originó principalmente por la conmoción social que se produjo al salir a la luz múltiples casos de abusos sexuales contra menores, lo que trajo como consecuencia el aumento de penas en unos casos y la creación de nuevos tipos penales, como por ejemplo, el almacenamiento de pornografía infantil. La Ley 20.000, relacionada con el tráfico de drogas, en que se incorporó la figura del microtráfico. La Ley 19.950, una de las más criticadas, que dice relación con el delito de hurto, contemplando el denominado hurto-falta. Las razones que fundamentaron la dictación de esta ley, como señala Maribel Jara, es que esta se genera como respuesta del legislador por *“los hurtos cometidos en tiendas y supermercados, pues los delincuentes*

---

<sup>30</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.*

*encontraban un crimen perfecto, puesto que sustraían cosas de un monto inferior a una unidad tributaria mensual, de manera de no caer en un simple delito, sino en una falta, y estando en tipo de ilícito, si eran descubiertos durante su ejecución, no alcanzando a su consumación, se encontraban en una falta tentada o frustrada no penalizada según las reglas generales aplicables a las etapas imperfectas de desarrollo de las faltas.”*<sup>31</sup> Estos hechos generarían que a propósito de estos “hurtos hormigas” se generaran perjuicios económicos no sólo a los supermercados y grandes tiendas, sino que también al Fisco por la gran evasión tributaria que se producía, ya que a pesar del bajo valor de las especies sustraídas, el detrimento económico tendría lugar cuando estas eran consideradas en su conjunto.

Las modificaciones que introduce la ley 19.959 son:

- Modifica el valor mínimo para que el hurto sea considerado delito.

Así, antes de esta ley para que el hurto fuera simple delito, el monto

---

<sup>31</sup> JARA, Maribel. 2007. “HURTO-FALTA: Problemas de Iter Criminis. Tratamiento jurisprudencial en la Región Metropolitana y del Maule desde 2004 a 2007.” Memoria en Derecho Universidad de Talca. Santiago, Chile. Pág. 4.

de lo hurtado debía ser de una unidad tributaria mensual. Con esta ley se rebaja el monto, siendo considerado delito de hurto-falta cuando lo sustraído tiene un valor de media unidad tributaria mensual.

- El cambio fundamental es que sanciona también la falta frustrada y la tentada. Guillermo Oliver, señala que penalizar la tentativa y la frustración resulta criticable ya que se vulnera el principio de lesividad, ya que ésta es inexistente en las etapas imperfectas. Además se generó amplio debate, ya que el legislador en un comienzo no señaló cuál era la pena para el delito de hurto-falta tentado y frustrado, siendo que nuestra Carta Fundamental en su Art. 19 señala que nadie puede ser condenado sin una ley que tipifique tanto el delito como la su pena. Por esto es que en el año 2006 se realizó una modificación a esta ley con el fin de subsanar estos errores, esto con la dictación de la ley 20.140.
- Establece una pena privativa de libertad para el autor del delito de hurto-falta, consistente en prisión en su grado mínimo más multa de una a cuatro unidades tributarias mensuales. La sanción anterior consistía solo en una multa. Esta modificación también fue

ampliamente criticada, ya que se señaló que era una pena que se establecía para proteger a un determinado sector económico como eran los supermercados y grandes tiendas, infringiendo el principio de proporcionalidad y desconociendo los problemas de hacinamiento carcelario que traen las penas privativas de libertad.

- Esta ley también estableció agravantes de reincidencia y utilización de menores de edad.

En relación con lo anterior, Ana María Morales señala, citando a Guillermo Oliver, *“Esta modificación se incerta dentro de una tendencia propia de los tiempos actuales de la política criminal, cual es el adelantamiento de la barrera de protección penal de los bienes jurídicos. De esta forma, se decide penalizar etapas ejecutivas anteriores a la consumación, en una materia que siempre ha sido considerada como criminalidad de bagatela, generando una*

*preocupante tendencia a una especie de administrativización del Derecho Penal.*”<sup>32</sup>

Una ley que iba en un sentido contrario al camino legislativo que se había tomado hasta ese entonces, fue la Ley 19.856 de rebaja de condenas. La rebaja de condena es un beneficio que se comenzó a implementar en 2003, a través de la dictación de la Ley N° 19.856, que creó un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta. No pudiendo ser favorecidos aquellos condenados a presidio perpetuo, simple o calificado.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 107. [Consulta: 20 abril 2015]

<sup>33</sup> En la medida que el reo cumple o ha desarrollado un plan educacional, de conducta o de trabajo de acuerdo a lo exigido, se le otorga este beneficio que consiste en que se le rebajan dos meses de condena por cada año que se encuentra privado de libertad y una vez que ha pasado la mitad de la condena se le rebajan 3 meses. La Ley 19.856 que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta, fue promulgada el 28 de enero de 2003. Tiene por objetivo establecer los casos y formas en los que una persona que ha sido condenada al cumplimiento de una pena privativa de libertad puede reducir el tiempo de la condena, en base a haber demostrado comportamiento sobresaliente durante su cumplimiento.

Los presos liberados por rebajas de condena entre los años 2006 a 2009 fueron 12.937 personas. Durante el periodo 2010 a 2013 esta cifra se elevó a 17.658 personas. Es decir, se registró un crecimiento de 36,5%.”<sup>34</sup>

En general, el tema del combate a la delincuencia, estuvo muy presente durante el gobierno de Lagos, básicamente porque este fue el “caballo de batalla” que se utilizó entre los distintos sectores políticos. Por lo anterior es que durante este gobierno podemos apreciar como la prevención de la delincuencia y la mano dura contra la misma fueron parte de los ejes centrales. Así durante este gobierno se aumentó la dotación de Carabineros y se crearon distintos planes tendientes a la prevención del delito junto a la comunidad, como serian: Plan Cuadrante, Plan comuna segura y Plan Barrio seguro.

Otra característica importante de este gobierno, es que se comenzó con la construcción de 10 nuevas cárceles concesionadas, lo que implicaría

---

<sup>34</sup> Subsecretaría de Prevención del delito. 2014. Departamento de estudios y Evaluación de programas. Análisis de la Política penitenciaria en el periodo 2006-2013.

360.000 metros cuadrados más de cárceles de los ya 380.000 que existían.<sup>35</sup>

Todo esto con la finalidad de terminar con el hacinamiento existentes en las cárceles de Chile. El hacinamiento tenía en esos momentos dos explicaciones: Primero, se arrastraba el hacinamiento histórico existente en las cárceles en Chile, segundo, se sabía que con la implementación de la reforma procesal penal las tasas de presos subirían exponencialmente, ya que el proceso ahora sería mucho más rápido y porque aumentarían las denuncias por la confianza que generaba el nuevo sistema a la población, por lo que saldría a relucir la cifra negra de la delincuencia, que hasta ese momento se encontraba oculta.

Para el gobierno la contrucción de metros cuadrados era sinónimo de mejores oportunidades de rehabilitación de los presos, concepción con la que no concordamos, ya que más metros cuadrados no es sinónimo de inversión en reales políticas de rehabilitación, las que implican trabajo, educación y funcionarios encargados de atender y resocializar a los reclusos, de hecho, el aumento de metros cuadrados venía con el aumento

---

<sup>35</sup> Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2002. [En línea] <[http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)> Pág. 10. [Consulta: 10 de junio de 2015]

de personal uniformado para el control de los reos pero no con aumento de personal especializado en reinserción de reclusos.<sup>36</sup>

Por último, es preciso mencionar, que durante este gobierno, también se decidió elaborar un segundo anteproyecto para una ley penitenciaria, la iniciativa surgió del Ministerio de Justicia. Lo que llama la atención en este caso, es que el Ministerio de Justicia podría haber recurrido al anteproyecto elaborado durante el gobierno de Eduardo Frei, sin embargo, los entonces responsables del Ministerio de Justicia desconocían la mayor parte de su contenido, esto sería producto de que la elaboración de aquel proyecto no había sido participativa. Finalmente esta iniciativa tampoco fructiferó, ya que no era un tema que fuera considerado ineludible y porque tampoco existía presión social en legislar este tema, no habiendo finalmente presión ni decisión política para su realización.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 89.

<sup>37</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.* Págs. 94-98.

Por lo tanto, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se caracterizó en cuanto a Política Criminal en el endurecimiento de la herramienta penal, si bien, se preocuparon de reformas sociales y se instauraron planes en la comunidad tendientes a prevenir el delito, la respuesta represiva del gobierno fue mucho más fuerte, modificándose así la reciente reforma procesal penal, aumentando las facultades policiales, los presupuestos de la prisión preventiva, aumentando las penas respecto de delitos específicos y construyendo más recintos penales, prefiriendo así invertir en más cárceles que en programas de rehabilitación y reinserción social.

#### *Gobierno 2006-2009.*

La campaña presidencial del año 2005 tuvo como uno de sus principales estandartes la lucha contra la delincuencia (basado principalmente en estudios de opinión, donde se demostró que el problema que más preocupaba a la ciudadanía era la delincuencia, siendo señalado así por un 47% de los encuestados, según el estudio nacional del centro de estudios públicos). Los discursos de los candidatos se enfocaron principalmente en los delincuentes reincidentes, tomando todos los candidatos presidenciales

un discurso de extrema dureza en este ámbito, enfrascándose los candidatos, como dijo Ana María Morales, en una “*competencia de dureza*”.<sup>38</sup>

Algunas de las propuestas de los candidatos en esta materia fueron: Joaquín Lavín, candidato de la UDI, propuso en su programa de gobierno, el sistema de “la tercera es la vencida”, que se basaba en la ley “Three strikes and you’re out” del Estado de California. Según la propuesta de Lavín, quién cometiera un delito grave por tercera vez, tendría una pena mínima de 15 años de cárcel sin acceso a beneficios. No bastando con esto, Lavín además propuso la habilitación de cárceles-islas en la isla Santa María, a las que irían los reclusos más peligrosos.

Sebastián Piñera, candidato de Renovación Nacional, en su programa de gobierno, también propuso combatir la reincidencia de forma más enérgica para sacar de las calles a los delincuentes más peligrosos, quienes eran

---

<sup>38</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 108. [Consulta: 20 abril 2015]

según Piñera los que hacían de la delincuencia su “profesión”, la idea era aumentar las penas y eliminar los beneficios para los reincidentes.

Michelle Bachelet, que era la candidata de la concertación, es decir, de la coalición política contraria, también tomo un discurso duro en relación con el control del delito. Propuso la creación de un Ministerio de Seguridad Ciudadana; legislar para que existiera un mayor control sobre quienes salían en libertad provisional o condicional o accedían a beneficios carcelarios y legislar para que en los casos de reincidencia en delitos graves el fiscal se viera obligado a solicitar prisión preventiva, entre otras.

Lo que nos llama la atención, es que el discurso represivo viene de ambos sectores políticos, cuando uno podría esperar que el discurso de la derecha política fuera inherentemente más represivo, y el del sector de izquierda menos represivo y más orientado a la prevención y la resocialización. Sin embargo, ambos sectores políticos tiene una orientación punitivizadora muy fuerte. Esta postura de ambos sectores políticos es algo que se venía gestando desde las anteriores elecciones presidenciales, y que creemos

termina de reafirmarse en estas elecciones, creando un cuerpo político con una misma visión del tratamiento del delito, sin importar si son de algún partido de derecha o de izquierda, dejando ambas coaliciones políticas los planes de prevención y resocialización en un segundo plano, lo que creemos se basa en la necesidad de captar votos en las elecciones, influyendo, por tanto, fuertemente el fenómeno del “*populismo punitivo*”<sup>39</sup> en los discursos político criminales de los candidatos.

Finalmente, Michelle Bachelet, fue elegida como Presidenta de la República, asumiendo en marzo del año 2006. En cuanto a Política Criminal, la Presidenta llevó a cabo muchas de sus promesas de campaña, de hecho, a los pocos meses de haber asumido como presidenta, envió al congreso un proyecto de ley que establecía un nuevo Ministerio de Seguridad Pública, que tendría por finalidad tener a la seguridad pública como responsabilidad exclusiva y principal, definir las políticas de prevención y de control de la delincuencia, coordinando a los entes públicos

---

<sup>39</sup> La sociología jurídico-penal ha acuñado el término populismo punitivo para denominar aquellas tendencias políticas orientadas a ofrecer respuestas “rápidas” y “eficaces” a los problemas de seguridad de una sociedad a través de la ampliación del sistema penal y de un funcionamiento reactivo y represivo de éste como respuesta primordial.

cuyo actuar incide directamente en los factores que determinan la seguridad y que abriera canales de participación para las organizaciones académicas y de la sociedad civil.<sup>40</sup>

Este proyecto de ley, luego de un largo debate y una serie de indicaciones, derivó en la creación de la Subsecretaría de Prevención del delito, mediante la promulgación de la Ley 20.502 del año 2011. Como señala Ana María Morales, *“la experiencia comparada en esta materia ha demostrado lo desaconsejable de regular la prevención y control del delito en la misma sede del órgano encargado de ostentar el poder político, considerando lo volátil de estas temáticas en tiempos electorales, de ahí que hubiera sido aconsejable la creación de una institucionalidad de rango ministerial separada, como se establecía originalmente en el proyecto de ley que inspiró su creación.”*<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Mensaje N° 161-354, del proyecto de Ley que crea el Ministerio de seguridad pública. Págs. 2-6.

<sup>41</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 109. [Consulta: 22 junio 2015]

Como consecuencia de la promesa de combatir con dureza el fenómeno delictual en el país, es que durante el primer año de gobierno de Michelle Bachelet, se promovió un proyecto de ley de combate a la delincuencia, el cuál se denominó como “Agenda corta de seguridad ciudadana” (conocido popularmente como Agenda corta antidelinquecia). Como señala Stippel, el gran problema con este proyecto de ley, es que no se buscan nuevas herramientas más eficientes para el combate contra la delincuencia, sino que recalca el hecho de que en la población subsiste la inseguridad subjetiva ante la criminalidad a pesar del mejoramiento del sistema penal y de la ampliación de la dotación y equipamiento de carabineros, por lo mismo para supuestamente evitar esa inseguridad subjetiva, había que mejorar el sistema de persecución penal para poder remiprimir más energicamente los delitos y reducir así la sensación de temor que tenía la ciudadanía.<sup>42</sup>

Este proyecto de ley apuntaba a la modificación del Código Procesal Penal y del Código Penal y al aumento y refuerzo de las atribuciones preventivas de las policías.<sup>43</sup> Este proyecto fue aprobado finalmente el año 2008 bajo la

---

<sup>42</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 123.

<sup>43</sup> Mensaje N° 188-354, 07 de julio de 2006.

Ley N° 20.253. Esta ley fue muy criticada, ya que introdujo las más profundas modificaciones al Código Procesal Penal, socavando las bases garantistas sobre las cuáles se había estructurado la reforma, y resultando preocupante, como señala Ana María Morales, que su fundamentación este basada en la inseguridad subjetiva, ya que paralelamente a su tramitación, las encuestas de víctimización mostraron una disminución.

Las críticas a este proyecto vinieron de distintos sectores, así, el Defensor Nacional de la época, Eduardo Sepulveda, encargó al departamento de estudios de la defensoría investigar el impacto de la ley en discusión en caso de ser promulgada, llegando este departamento a la conclusión de que esta ley llevaría a duplicar la cantidad de reclusos en 4 años. Criticó el defensor nacional el proyecto, al señalar que éste no se preocupaba de la situación carcelaria, provocando un empeoramiento de las condiciones de los recintos penales, y que en esas condiciones no era posible preparar a ninguna persona para vivir en libertad en el futuro. Estas críticas le significaron al Defensor Nacional ser amonestado por el Gobierno, por considerar que su crítica excedía el ámbito de sus funciones, lo que fue muy

criticado en la época, porque finalmente la amonestación dejaba en claro la veracidad de las críticas del defensor nacional.<sup>44</sup> Los defensores regionales también alzaron la voz, señalando que los problemas de la delincuencia no podían ser solucionados con más represión y que hasta ese entonces las políticas criminales solo se enfocaban en el castigo y no en la prevención ni en la resocialización de los reclusos.<sup>45</sup>

Encontramos relevante señalar algunos comentarios muy acertados que hicieron algunos defensores regionales, así, Jaime Camus del Valle, defensor regional de la IV región, señaló en *El Día* de la Serena, el 02 de julio del 2006, “*El problema no se resuelve mediante la represión, sino tratándolo en las familias y en los barrios, fomentando la educación, el deporte y la convivencia en la comunidad, lo que es finalmente más rentable que incrementar la represión (...) No podemos estigmatizar a alguien como un peligro permanente para la sociedad*”.

---

<sup>44</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 124.

<sup>45</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.* Pág. 124.

El defensor metropolitano Norte, Leonardo Moreno, en *La Hora* el 10 de julio de 2006, señaló: *“Que nadie calcula los costos de un delito antes de cometerlo, porque en la mayoría de los casos los delitos son gatillados por la situación. Los delincuentes reincidentes han aceptado los posibles costos de sus acciones y por ello la discusión sobre un aumento de las penas adolece de un error básico: si se quiere evitar los delitos hay que actuar antes de que estos sean cometidos.”* El mismo defensor en *El Mercurio* el 13 de julio del 2007, criticó la política de la mano dura como *“un elixír adictivo para exorcizar el demonio personificado que supuestamente habita en los delincuentes. Si se invirtieran los mismos recursos en la rehabilitación de drogadictos o en impedir la deserción escolar, se lograría un impacto mucho más prometedor, pero seguramente no tan mediático como inaugurar una nueva cárcel o entregar nuevos vehículos a la policía.”*

Incluso el Fiscal Nacional de la época criticó el enfoque meramente represivo de este proyecto de ley, señalando que era un error combatir el fenómeno de la delincuencia solo con el aumento de penas, ya que un

combate integral a la delincuencia requiere de inversión en prevención y rehabilitación.<sup>46</sup>

Por último, también se hicieron escuchar académicos en las críticas, muchos de los cuáles habían participado en la reforma procesal penal, así, como señala Stippel: “*María Inéz Horvitz criticó el proyecto como un paso en dirección a una política criminal autoritaria y junto a otros once académicos la catalogaron como inconstitucional, alegando que vulneraba además la idea fundamental del nuevo derecho procesal penal. El Estado, señaló, debería preocuparse menos de reformar las leyes vigentes y más de mejorar su aplicación por parte de los órganos responsables.*”<sup>47</sup> Lo anterior fue dicho en un artículo publicado en *El Mercurio*, el 4 de septiembre del año 2006, este llevó el nombre de “Reforma procesal penal y agenda corta”, este artículo fue firmado por los académicos Juan Domingo Acosta, Jorge Bofill, Francisco Cruz, Davor Harasic, María Inéz Horvitz, Julian Lopez,

---

<sup>46</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 126

<sup>47</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.* Pág. 126.

Carlos Peña, Orlando Poblete, Rodrigo Quintana, Agustín Squella, Raúl Tavolari y Gonzalo Vargas.<sup>48</sup>

A tal punto se sumaron detractores al proyecto de ley, que incluso fundaciones como Paz Ciudadana (que se caracteriza por impulsar ideas de reforma de corte punitivo) la criticaron, señalando que ya la herramienta punitiva no debería ser la principal opción en el combate contra la delincuencia, sino que había que abrir paso a “reformas de segunda generación” que decían relación con la prevención del delito y la rehabilitación del delincuente.<sup>49</sup>

Finalmente, y a pesar de la suma de críticas, un año y medio después del debate público, fue promulgada en marzo del año 2008 la Ley 20.253 pero con modificaciones al proyecto primitivo que había sido presentado, así esta ley no contenía disposiciones sobre fijación de las penas mínimas para imputados reincidentes, pero si se hace una reinterpretación del concepto de

---

<sup>48</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.*

<sup>49</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.*

reincidencia del Código Penal, ya que se cambió el vocablo “castigado” por “condenado”, lo que trae como consecuencia que ahora se deben incluir dentro de este concepto, no solo a aquellas personas que hubieran cumplido efectivamente una pena, sino que también a todos aquellos que hubieran sido condenados con independencia de si se le dio cumplimiento efectivo o no a la pena, cabiendo ahora en esa terminología las personas que hubieran sido condenadas a una medida alternativa de la Ley 18.216.<sup>50</sup>

Otra gran modificación que hay que destacar de la Ley 20.253, es la que dice relación con el control de identidad, ya que se extendió el plazo legal máximo que debe durar dicho procedimiento, de 6 a 8 horas, además se estableció la posibilidad de cotejar órdenes de detención pendientes durante el procedimiento, y lo más importante se agregó un nuevo indicio que autoriza la realización del control de identidad relativo a “*el que se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disminuir su identidad*”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> Pág. 110. [Consulta: 22 junio 2015]

<sup>51</sup> MORALES, Ana María. Ibíd.

Siguiendo la misma línea, esta ley también modificó el régimen de medidas cautelares, en relación con la prisión preventiva, en cuanto al fundamento de necesidad de cautela, se estableció dentro de sus causales de procedencia el “peligro de fuga”. También se agregó que dentro de las consideraciones que debe tener el juez para considerar al imputado un “peligro para la sociedad” es que la pena en abstracto establecida para el delito fuere una de crimen.<sup>52</sup>

Hay consenso entre los diversos autores que desarrollan este tema, en que ésta ley constituye la más profunda de las modificaciones introducidas al Código Procesal Penal y que socavó las bases garantistas sobre las cuáles se había diseñado la Reforma Procesal Penal, en especial lo que dice relación con el principio de inocencia y sus derivados.

A propósito de la discusión que se dio en relación a la Ley 20.256, se puede apreciar cómo los actores de distintas instituciones influyen ahora en la Política Criminal en Chile, es decir, ésta ya no surge a propósito de la

---

<sup>52</sup> MORALES, Ana María. *Ibíd.*

relación que puede tener el gobierno con los electores, donde muchas veces legislar ciertos temas proviene de presiones políticas en relación con el electorado, sino que ahora la opinión derivada de ciertos actores con legitimidad en el tema, como lo son los Fiscales y los Defensores, así como también instituciones como la Fundación Paz Ciudadana, influyen de manera cierta en la legislación de estos temas. Esto es apreciable con lo que pasó con la discusión de esta ley en particular, donde las críticas de los Fiscales, Defensores y Académicos influyeron finalmente en el proyecto original, mitigando un poco sus excesivos fines represivos.

Por otro lado, ante el aumento exponencial de personas reclusas, y el hecho de que la construcción de más cárceles no venía a solucionar el conflicto de la sobrepoblación y las malas condiciones carcelarias de los reclusos, surgieron demandas políticas por tribunales de vigilancia penitenciaria y por una ley de ejecución de penas, la principal promotora de estas iniciativas fue Soledad Alvear, ex Ministra de Justicia en el gobierno de Frei, bajo cuyo mandato se había hecho el primer proyecto para una ley de ejecución de penas. También los representantes de los jueces de garantía

exigían una judicatura especial que asegurara la legalidad de la ejecución de penas y principalmente cuidar que las penas cumplieran una función resocializadora. Bajo este contexto, la elaboración de una ley de ejecución de penas fue declarada como prioridad por el Ministerio de Justicia. Se intentó ampliar el proceso de discusión en esta materia para lograr una mayor adhesión al proyecto que se pretendía impulsar, por lo que se invitó a políticos, académicos, representantes de la Fiscalía y Defensoría, y expertos extranjeros (entre otros) al debate. Sin embargo, por temas de choque de intereses (principalmente dentro del GENCHI) ocurrió un estancamiento del proceso legislativo, y esto sumado al hecho de que llegó un punto en que el Ministerio de Justicia debió dejar en segundo lugar el proyecto de ejecución de penas, debido a que tuvo que focalizarse en el problema que se suscitó con el estancamiento en la implementación de la reforma a la justicia de familia, laboral, y con la nueva ley de responsabilidad penal adolescente. Debiendo, por tanto, el Ministerio de Justicia concentrarse en solucionar los problemas de implementación de estas reformas, que decían relación principalmente con la falta de recursos materiales y humanos para el éxito de las mismas. Por lo tanto, al término del Gobierno de Bachelet, y luego de 20 años de la concertación en el gobierno, nuevamente no fue posible tener

una ley de ejecución de penas ni de vigilancia penitenciaria, ambas necesario complemento de la Reforma Procesal Penal.<sup>53</sup>

### *Gobierno 2010-2013.*

El año 2010 fue año de cambios, después de 20 años de Gobierno de la Concertación, asume como Presidente de la República Sebastián Piñera, candidato de la derecha política, perteneciente al partido político de Renovación Nacional. Piñera durante la campaña presidencial del año 2009 manifestó en diversas oportunidades la necesidad de mano dura contra la delincuencia y el narcotráfico, señaló en el primer debate presidencial que iba a dar castigo fuerte a los delincuentes y que sería un Presidente que protegería a la gente, también señaló que en su gobierno se pondría fin a la “puerta giratoria”. Este tipo de promesas también se vieron en su primer discurso del 21 de mayo como presidente el año 2010, en que aludiendo al temor de la sociedad (y no al real aumento de la delincuencia), señaló que vivíamos en “el mundo al revés” ya que la gente vivía encerrada y los delincuentes transitaban impunes por las calles, también prometió “trancar

---

<sup>53</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Págs. 131-160.

la puerta giratoria” restringiendo las libertades provisionales de los delincuentes reincidentes de delitos de alta connotación social y reforzando el control de quienes gozaban beneficios alternativos a las penas privativas de libertad con el brazalete electrónico.<sup>54</sup>

A pesar de sus duras promesas antidelinuencia, en el programa de gobierno de Sebastián Piñera, se puede apreciar más bien un enfoque en la necesidad de prevención y reinserción por sobre el endurecimiento de penas y criminalización, no deja de llamar la atención esta dualidad, y la única explicación a la que uno podría llegar es que ante el electorado siempre va a ser más popular el discurso punitivo y represivo que el discurso preventivo resocializador como herramienta principal de ataque contra la delincuencia.

Así en su programa de gobierno establece una mezcla de medidas dirigidas tanto al mayor control del delito como a la rehabilitación y reinserción, las principales medidas eran: Programas de trabajo voluntario y remunerado dentro de las cárceles para ayudar a la reinserción; programas de

---

<sup>54</sup> Discurso 21 de mayo 2010. Sebastián Piñera. Págs. 15-19.

intervención en barrios vulnerables (Vida nueva, Vida sana y Barrio en paz); modificaciones al SENAME por la ineficiencia en su funcionamiento; quitar de las responsabilidades de gendarmería la rehabilitación y reinserción ya que no se cumplen estos fines eficazmente, quedando esta función en manos de la subsecretaría de prevención y rehabilitación del Ministerio del Interior; Aumento de la dotación y formación de Carabineros; Fortalecimiento del programa comunal “24 horas” encargado de identificar menores y adolescentes vulnerables para su intervención; la implementación de un sistema de monitoreo electrónico para los delitos de violencia intrafamiliar y delitos graves; Programa “vida nueva”, que tenía por finalidad crear 10 centros de diagnóstico para la rehabilitación de menores delincuentes primerizos; Tolerancia cero con el narcotráfico; Creación de un banco de datos delictual, que contendría la información de las principales estadísticas delictuales, evaluaciones y presupuestos; entre otras.<sup>55</sup>

En la práctica las principales medidas Político Criminales que se llevaron a cabo en el Gobierno de Piñera fueron:

---

<sup>55</sup> Programa de Gobierno. Sebastián Piñera. 2010. Págs. 72-79.

La publicación de la Ley 20.603 que modifica la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, planteando el Ministerio de Justicia en su cuenta pública del año 2012, *“que esta ley es una de las soluciones para romper el círculo de la delincuencia, ya que con esta se intenta hacer más eficiente la ejecución de las penas, buscando sanciones distintas a las penas privativas de libertad.”* Esta nueva ley cambia las medidas alternativas por penas sustitutivas, introduciendo como nuevas medidas la libertad vigilada intensiva y la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, y se sustituye la reclusión nocturna por un sistema más amplio que ahora toma el nombre de reclusión parcial.<sup>56</sup> En cuanto a política criminal, se valora esta iniciativa y llama la atención como se toma un discurso reduccionista con la dictación de esta ley, ya que se amplía el catálogo de sanciones distintas a la privación de libertad, lo que claramente se traduce en evitar la congestión carcelaria innecesaria, así como también la estigmatización de los primerizos y la evitación del contagio criminógeno. Obviamente esta ley no viene a poner fin a todos los problemas relacionados con la sobrepoblación de las cárceles pero al menos es un paso en la dirección correcta.

---

<sup>56</sup> STIPPEL, Jörg. 2013. Cárcel, derecho y política. Santiago, Chile. LOM ediciones. Pág. 164.

También se realizó una modificación al artículo 49 del Código Penal, en que se señala que un sentenciado que no tuviere bienes para poder pagar la multa a la que fue condenado, puede solicitar que se le sustituya la pena por prestación de servicios a la comunidad. El punto, es que antes de este cambio se sustituía la pena de multa por la de prisión, por lo que dicha modificación indudablemente ayuda a la descongestión carcelaria, señalando Piñera en su mensaje presidencial del año 2011 que esta medida podía beneficiar aproximadamente a tres mil personas.<sup>57</sup>

En mayo del año 2012, se promulgó la Ley 20.588 de Indulto General,<sup>58</sup> ley que es promovida por el Presidente de la República, con la finalidad esencial de disminuir el hacinamiento que llegaba al 60% en esa época, mejorar las condiciones carcelarias y descongestionar los recintos penales con la finalidad de poder hacer mejores las labores de rehabilitación y disminuir la reinserción.<sup>59</sup> Los beneficiados con el indulto serían las mujeres que se encontraran condenadas y privadas de libertad; los condenados que

---

<sup>57</sup> STIPPEL, Jörg. *Ibíd.*

<sup>58</sup> Indulto general conmutativo, que consiste en la conmutación del saldo de las penas privativas de libertad que le restan por cumplir, por el cumplimiento de la misma pena en libertad. Se otorgó este indulto a tres tipos de condenados, quienes cumpliendo con los requisitos que establece la Ley podían acceder al beneficio.

<sup>59</sup> Mensaje 623-358. 10 de marzo del 2011, con el que se remite el proyecto de Ley 20.588. Pág. 5.

se encontraran cumpliendo una condena bajo la modalidad del beneficio penitenciario de permiso de salida controlada al medio libre; y los condenados que se encontraran cumpliendo una condena mediante el beneficio de la reclusión nocturna en establecimientos de Gendarmería de Chile. Entre otros requisitos para acceder al indulto, los posibles beneficiados debían además acogerse a dos condiciones: *“1-Suscribir un compromiso de no volver a delinquir. La trasgresión de dicho compromiso durante los 5 años siguientes a la concesión del indulto pondrá al individuo en el deber de cumplir, de manera efectiva, el saldo de pena que le hubiere sido indultada, sin perjuicio de la aplicación de la pena que le corresponda cumplir por el nuevo crimen o simple delito. 2- Someterse a un período de control y observación a través de Gendarmería de Chile, por un período de cinco años.”*<sup>60</sup>

Esta ley también contemplaba un indulto general para extranjeros, a los que se les conmutaría la pena de privación de libertad por la de extrañamiento especial en su país de origen. Para poder optar al indulto los extranjeros

---

<sup>60</sup> Mensaje 623-358. Ibíd. Pág. 6.

condenados no debían tener al momento de cometer el delito el permiso de permanencia definitiva a que se refiere el Art. 41 del DL N° 1.094, debían tener cierta parte de la condena cumplida y debía elevar una solicitud de indulto dentro de los 30 días posteriores a la publicación de la ley de indulto general.<sup>61</sup>

Por último, este proyecto de ley también tenía contempladas ciertas excepciones en su aplicación, así el mensaje con el que fue remitido el proyecto al congreso señalaba que no podían acceder a este indulto los condenados por ciertos delitos graves como secuestro, parricidio, homicidio calificado, delitos sexuales cometidos contra menores, delitos terroristas, delitos de drogas, entre otros.<sup>62</sup>

La crítica principal que se le puede hacer a esta ley, es que en la práctica, como señala Stippel, es una solución parche al tema del hacinamiento y malas condiciones carcelarias, ya que no soluciona los problemas de fondo,

---

<sup>61</sup> CHILE. Ministerio de Justicia. 2012. Ley 20.588: Indulto General. Junio 2012. Art. 5°.

<sup>62</sup> CHILE. Ministerio de Justicia. 2012. Ley 20.588: Indulto General. Junio 2012. Art. 6°.

que en síntesis serían: las largas penas asignadas a los delitos, la sobrecriminalización de conductas y el abuso de las penas privativas de libertad como sanción a los delitos.

El año 2011 se promulgó la Ley 20.502, cuya tramitación comenzó en el pasado gobierno de Michelle Bachelet, cuya idea inicial era crear un Nuevo Ministerio de Seguridad Pública, que tendría por finalidad tener a la seguridad pública como responsabilidad exclusiva y principal, definir las políticas de prevención y de control de la delincuencia, coordinando a los entes públicos cuyo actuar incide directamente en los factores que determinan la seguridad y que abriera canales de participación para las organizaciones académicas y de la sociedad civil. Sin embargo, esta ley 20.502 terminó creando el Ministerio del Interior y seguridad pública y una subsecretaría de prevención del delito bajo cuya dependencia quedaron las policías. Si bien, se da un paso al crear una institucionalidad especializada en la seguridad pública, como criticamos anteriormente, lo ideal en estos casos es crear una institución de rango Ministerial para que quede

resguardada la debida independencia en su actuar y no quede supeditada a los vaivenes políticos.

En cuanto al narcotráfico, en el discurso presidencial del 21 de mayo del 2012, se destacaron las medidas contra el narcotráfico, algunas de ellas eran: El plan frontera norte, que consistía en la habilitación de puestos estrategicos en los pasos fronterizos equipados con rayos X, escanners y cámaras de visión nocturna, con la finalidad de reforzar el control de vehículos y personas por pasos y sectores no habilitados con las fronteras de Perú, Bolivia y Argentina, además de control en zonas portuarias;<sup>63</sup> Comenzó una campaña de fiscalización a empresas del rubro químico para controlar los precursores químicos, para detectar operaciones sospechosas o desvíos de los mismos;<sup>64</sup> Comenzó a desarrollarse una agenda de cooperación internacional contra el narcotráfico;<sup>65</sup> Se creó el servicio nacional para la prevención y tratamiento de drogas y alcohol (SENDA); y se comunicó el alza de incautación de drogas y armas por las Policías.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Cuenta Pública. 2012. Ministerio del Interior. Pág. 9.

<sup>64</sup> Cuenta Pública. Ibid.

<sup>65</sup> Cuenta Pública. Ibid.

<sup>66</sup> Discurso 21 de mayo 2012. Sebastián Piñera. Págs. 19-21.

Entre otros proyectos que se enviaron y finalmente no fructificaron fue aquel que creaba un nuevo delito, que consistía en el insulto grave a un Carabinero o Policía en ejercicio de sus funciones y elevaba las penas del maltrato de obra a Carabineros; y el proyecto de ley que aumentaba las penas a quienes atacaran o agredieran a las Policías de forma encapuchada durante manifestaciones públicas.<sup>67</sup> Estos proyectos de ley surgen a propósito de la agitación social, en especial el año 2011, a consecuencia de las demandas estudiantiles por educación gratuita y de calidad, que desembocó en numerosas marchas y manifestaciones de la sociedad por una educación digna y para todos. Lamentablemente en muchas de estas instancias se dio paso a la violencia tanto por parte de la sociedad civil como por Carabineros, llevando al Presidente a tomar la mala decisión de querer criminalizar ciertas conductas a propósito de las manifestaciones sociales en vez de hacerse cargo del fondo del asunto, de los problemas que generaban el descontento social.

---

<sup>67</sup> Discurso 21 de mayo 2013. Sebastián Piñera. Pág. 17.

También se creó el Escuadrón Centauro de Carabineros,<sup>68</sup> el que tenía por objetivo hacer intervenciones en las comunas más conflictivas de la Región Metropolitana. Llama la atención esta medida por su carácter persecutor y represivo, principalmente porque este escuadrón centró sus intervenciones y controles preventivos en comunas vulnerables, así como se señala en un reportaje del diario *La Tercera* on line del 14 de septiembre de 2012, en el que se describe que las intervenciones se realizaron en las comunas de La Granja, Peñalolén, Cerro Navia, Pedro Aguirre Cerda, Recoleta, San Bernardo, Conchalí, Estación Central y Puente Alto, dejando entrever como la persecución del delito se centra en un grupo de la sociedad particular, atacando a los grupos sociales más vulnerables y de estrato social más bajo, lo que creemos es una vulneración de los derechos de igualdad, dignidad y libertad, al ser una medida discriminatoria, que persigue a ciertos individuos por la posición social que ocupan, haciendo una evidente diferencia con el resto de la sociedad. Ante esto nos preguntamos ¿porqué este escuadrón no hizo intervenciones en comunas del sector oriente? Como si el fenómeno de la criminalidad fuera exclusivo de ciertas comunas.

---

<sup>68</sup> Cuenta sectorial. 2011. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Pág. 8.

También como una forma de integrar a distintas instituciones en la reducción del delito, se creó el Fondo nacional de seguridad pública, a través del cual se asignaron recursos a los mejores programas presentados por municipios, organizaciones no gubernamentales, universidades y entidades religiosas.<sup>69</sup> La idea de este programa era financiar a los mejores proyectos que tuvieran por finalidad la prevención o persecución del delito, de esta manera se le da participación directa a municipalidades y organizaciones no estatales en la Política Criminal, al permitirles presentar proyectos que luego según su efectividad son financiados con fondos Estatales.

En general durante el Gobierno de Sebastián Piñera, se demostró un gran interés por atacar además de la delincuencia, el consumo de drogas y alcohol, por lo que muchos de los proyectos antidelinuencia incluían programas de prevención y rehabilitación en el consumo de estas sustancias (Estrategia nacional de drogas y alcohol/Plan calles sin alcohol/Sistema integrado de prevención: Chile

---

<sup>69</sup> Cuenta sectorial. 2011. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Pág. 10.

Previene/Fonodrogas/Bibliodrogas/Observatorio Chileno de oferta y demanda de drogas y alcohol)<sup>70</sup>. También, según la cuenta pública del año 2011 y 2012 del Ministerio del Interior, se puede apreciar la mayor coordinación que se intentó lograr a nivel regional y nacional en relación con la prevención y persecución del delito, así por ejemplo con el fin de generar estudios y análisis que permitieran perfeccionar las políticas de prevención del delito, se creó un sistema de información compartida entre las instituciones del sistema de justicia criminal, llamado Centro Estratégico de Análisis Delictivo,<sup>71</sup> lanzándose la primera etapa el año 2011, esta consistía en el desarrollo de un sistema de información delictual georreferenciado y de gestión de recursos policiales con el objetivo de potenciar la efectividad policial en la reducción del delito, a través del cual las policías mediante mapas delictuales, tablas comparativas y gráficos, dan cuenta de su gestión, fijan metas claras para combatir los delitos más recurrentes y se proponen tácticas para atacar de manera más efectiva el delito. Ya en el año 2012 este sistema estaba operativo en toda la Región

---

<sup>70</sup> Para más información de estos planes, revisar Cuenta Pública 2012, Ministerio del Interior. Pág. 16.

<sup>71</sup> Cuenta sectorial. 2011. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Pág. 11.

Metropolitana, Iquique, Valparaíso, Copiapó, Concepción, Arica, Antofagasta, Puerto Montt y Temuco.<sup>72</sup>

Por tanto, durante el Gobierno de Sebastián Piñera, se utilizó el combate contra la delincuencia en la primera línea de los discursos, y si bien, se tomaron medidas de corte punitivo, también se intentó atacar las causas del delito y lo más importante, se intentó lograr una mayor coordinación entre los distintos organismos encargados de la persecución del delito con el fin de hacer esta más exitosa.

#### *Gobierno 2014-2017.*

El año 2014, es elegida nuevamente Michelle Bachelet como presidenta de la República, luego de una contienda electoral marcada por una gran cantidad de candidatos presidenciales (9) y por la ausencia de un candidato fuerte de la Alianza por Chile.

---

<sup>72</sup> Cuenta Pública. 2012. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Pág. 7.

Bachelet en su primer año de gobierno anunció el “plan de gobierno 2014-2018, seguridad para todos”, señalando: *“Para abordar la evolución de los problemas delictuales y los avances que el país reclama en el ámbito de la seguridad, se elaborará el plan Seguridad para Todos, que direccionará los esfuerzos del conjunto de las instituciones con responsabilidad en la materia, con la conducción de esta subsecretaría. Especial atención se le dará al fortalecimiento del rol municipal en la gestión preventiva, así como de cooperación con la policía y la justicia. Así, durante 2014 se definirán los ejes prioritarios de este plan, se suscribirán los compromisos de gestión de cada organismo público y se establecerán las metas e indicadores para el período de gobierno. La ejecución del plan se iniciará en 2015 y será acompañado de una batería de instrumentos de seguimiento y evaluación durante todo su desarrollo.”*<sup>73</sup> También señaló que continuaría con programas de aumento de dotación de Carabineros; con el combate del crimen organizado y control de precursores químicos; con los planes de prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol; unidad de municipios seguros; creación de un banco unificado de datos que entregará información de Carabineros, Policía de Investigaciones, Registro Civil,

---

<sup>73</sup> Cuenta Pública. 2014. Ministerio del Interior y seguridad pública. Pág. 27.

Fiscalía, Poder Judicial, Gendarmería, Sename, Ministerio de Justicia y Subsecretaría de Prevención del Delito, y que se esperaba que para el año 2016 el Banco Unificado de Datos se encuentre en plena operación.<sup>74</sup>

En la cuenta Pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del año 2015, en materia de Política Criminal destaca: La continuidad de los programas de prevención, tratamiento y recuperación de drogas y alcohol, manteniendo muchos de los programas iniciados en el Gobierno anterior;<sup>75</sup> Se contemplan planes de participación ciudadana en diversos temas, entre ellos los relacionados con la Subsecretaría de prevención del delito, que se hacen a través de diálogos ciudadanos y consultas digitales;<sup>76</sup> Se anuncia el presupuesto del plan “Seguridad para todos”, señalando que se invertirán aproximadamente 1200 millones de dolares en los cuatro años de gobierno, este plan *“Se articula en torno a los ámbitos de planificación y ejecución desde lo local, la reinserción social y apoyo a víctimas, el control y la sanción, la prevención de la violencia y el delito, y la necesidad de contar con mejor información y una evaluación adecuada de los distintos*

---

<sup>74</sup> Cuenta Pública. *Ibíd.* Págs. 25-30.

<sup>75</sup> Cuenta Pública. 2015. Ministerio del Interior y seguridad pública. Págs. 13-15.

<sup>76</sup> Cuenta Pública. *Ibíd.* Pág. 20.

*programas implementados. Con estos se busca incidir sobre los factores asociados al delito, violencia y temor, con el fin de disminuir la ocurrencia y las consecuencias que dejan éstos.”;*<sup>77</sup> Implementación de un plan comunal de seguridad pública, dentro del que destaca una propuesta de modificación de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para incorporar la existencia de los Consejos Comunales de Seguridad Pública y la obligación de atender a la prevención del delito a través del diseño de planes locales de seguridad;<sup>78</sup> Se continúa con el Fondo Nacional de Seguridad Pública, que otorga financiamiento a municipios, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, universidades, corporaciones y fundaciones de distintas comunas del país, para implementar proyectos de seguridad y prevención del delito (importante, porque es la puerta de la sociedad civil a la participación en la Política Criminal);<sup>79</sup> Continuidad de plan “24 horas” y se anunció el lanzamiento oficial en enero del 2015 del Banco Unificador de Datos.

---

<sup>77</sup> Cuenta Pública. *Ibíd.* Pág. 21.

<sup>78</sup> Cuenta Pública. *Ibíd.*

<sup>79</sup> Cuenta Pública. *Ibíd.* Pág. 22.

A comienzos del año 2015, ocurrió un hecho que remeció a la clase política y empresarial Chilena, ya que se destapó el financiamiento ilegal de empresas a políticos de diversos sectores, incluidos los que eran parte del gobierno, lo que desenmascaraba (dentro de otros) el delito de evasión tributaria por parte de las empresas involucradas, el tráfico de influencias y la corrupción de la clase política. Esto trajo como consecuencia el aumento de la desconfianza y descontento popular con los políticos y empresarios, quienes por primera vez, en esta magnitud, eran los protagonistas como imputados en los tribunales del país, ahora no solo se mostraba en la televisión al delincuente común, sino que ahora los protagonistas eran los empresarios y políticos que se paseaban por tribunales como imputados.

Estos hechos afectaron de tal manera a la opinión pública, que ahora el protagonista de la agenda pública ya no era la delincuencia, sino el descrédito de los políticos y el ser ellos considerados los más grandes delincuentes del país, por lo que el gobierno se vio obligado a intentar de alguna manera remediar esto, siendo la primera prioridad intentar recuperar la confianza de la gente.

Ante estos hechos, es que podemos apreciar como en el discurso del 21 de mayo del 2015, la Presidenta se enfoca en diversas partes del mismo al tema del descrédito de la clase política, al señalar por ejemplo *“Por cierto que hemos tenido fallas y no voy a esconderlas bajo la alfombra. Chile hoy exige de sus líderes hablar con la verdad. Es lo que he hecho y lo que voy a hacer.”*<sup>80</sup> - *“Y la sociedad dijo basta a los abusos, los privilegios y la corrupción en la política y los negocios, que afectó la confianza en sus líderes y representantes.”*<sup>81</sup> - *“Este es nuestro desafío; llevar a buen puerto los cambios que la sociedad nos ha demandado y en los que estamos embarcados y, al mismo tiempo, fortalecer aquello que los hará más profundos: la legitimidad de la política, la solidez del crecimiento y la protección ante los riesgos naturales.”*<sup>82</sup>

Fue así como en este discurso del 21 de mayo, la delincuencia pasó a ocupar un lugar mucho menos relevante de lo que venía ocupando en los discursos presidenciales anteriores, así los principales temas abarcados por la Presidenta fueron los relacionados con la legitimidad de la política,

---

<sup>80</sup> Discurso 21 de mayo. 2015. Michelle Bachelet. Pág. 4.

<sup>81</sup> Discurso 21 de mayo. *Ibíd.*

<sup>82</sup> Discurso 21 de mayo. *Ibíd.*

catástrofes naturales, salud, pensiones, desigualdad, educación y casi al final del discurso se pronunció en temas concretos relacionados con política criminal. Así, en cuanto a este tema anunció: “*Un nuevo proyecto de Código Penal para poner al día el actual, que se remonta a 1874. Ajustaremos las penas de acuerdo a su gravedad e incluiremos penas para delitos que hoy no se castigan, como los delitos económicos.*”<sup>83</sup> También anunció que ingresaría el Proyecto de ley que tipifica el delito de tortura en conformidad a los compromisos internacionales; La creación de nuevas oficinas de protección de derechos de niños y niñas del SENAME; La ampliación del plan Comuna segura; Ampliación del programa de seguridad pública “24 horas”; Ampliación de la dotación de las Policías; Señaló que presentarían un proyecto de reforma Constitucional para crear el cargo de Fiscal de alta complejidad en el Ministerio Público, para la investigación de delitos de especial gravedad y significación social; y la promulgación de la “ley Emilia” que sanciona con penas de cárcel a quienes conduzcan un vehículo bajo estado de ebriedad causen la muerte o lesiones graves o gravísimas a terceros, y sanciona además con penas de cárcel a los

---

<sup>83</sup> Discurso 21 de mayo. *Ibíd.* Pág. 27.

conductores que huyan del lugar de los hechos sin prestar ayuda a las víctimas.

Creemos necesario hacer dos alcances respecto de esta ley:

Primero, en relación a la política criminal, esta ley es un ejemplo de como civiles pueden influir en la misma, esto porque la ley Emilia surge a propósito de un accidente de tránsito en que Emilia Silva, de 9 meses de edad, muere producto de que un conductor en estado de ebriedad choca el auto en el que iba con sus padres. Al enterarse los padres de la niña que el imputado quedaría en libertad porque las leyes vigentes hasta ese momento no establecían penas de cárcel efectivas para ese delito, es que comenzaron una campaña para modificar la ley del tránsito, esto con la finalidad de que quien maneja en estado de ebriedad y causara la muerte o lesiones graves o gravísimas, tuviera que responder con pena de cárcel efectiva. Fue así como los padres de Emilia Silva crearon la fundación Emilia, a través de la cual lograron gran adhesión social a la causa, por lo que su propuesta legislativa fue apoyada por el Congreso Nacional, sin embargo existieron diferencias en cuanto a la forma de legislar entre la cámara de Diputados y

el Senado, por lo que finalmente fue el ejecutivo quién intentando consensuar un proyecto único envió un proyecto de ley, que finalmente fue el aprobado, convirtiéndose en la Ley 20.770.<sup>84</sup>

Es así como la iniciativa civil logró el aumento de penas de este delito en la legislación, donde ahora quien maneje en estado de ebriedad y cause lesiones gravísimas o graves a terceros, arriesga penas que van de los 3 años y 1 día a los 5 años, con al menos un año de pena de cárcel efectiva; y quienes causen la muerte a terceros arriesgan desde 3 años y 1 día a 10 años, con al menos un año de pena de cárcel efectiva. Además se agregó un nuevo delito, que señala que quien provocó el accidente y se fuga del lugar o se niega a hacer el alcoholtest, y generó lesiones leves o menos graves a terceros, entre otras, arriesga la pena de 541 a 3 años de cárcel, con al menos un año de pena efectiva; y si causa lesiones gravísimas o muerte arriesga penas de 3 años y 1 día a 5 años de cárcel con al menos un año de pena efectiva.

---

<sup>84</sup> Historia de la Ley 20.770. Modifica la ley de tránsito, en lo que se refiere al delito de manejo en estado de ebriedad, causando lesiones graves, gravísimas o, con resultado de muerte. Pág. 5.

En segundo lugar, creemos necesario hacer una crítica a la “ley Emilia”, esto porque nos parece incorrecto el hecho de que se sancione como delito el huír del lugar de los hechos sin prestar asistencia a las víctimas, entendida esta asistencia (según la ley 20.770) como detener la marcha, prestar la ayuda posible y dar cuenta a la autoridad. Creemos que la criminalización de este hecho podría ser inconstitucional, ya que creemos vulnera la garantía de la no autoincriminación. Se entiende que la no autoincriminación significa que un imputado no puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, sin que pueda usarse ningún medio coactivo o intimidatorio contra él.<sup>85</sup> Si bien, en el momento del accidente aún no se está bajo un proceso, este acto al que es obligado el victimario por la ley, puede ser considerado como intimidatorio, ya que se “amenaza” con que si no confiesa el primer delito será sancionado con un segundo delito, aumentando por ende la pena privativa de libertad que podría llegar a aplicársele. Por tanto, esta ley obliga al autor a confesar el delito ya cometido (conducción bajo los efectos del alcohol causando lesiones graves, gravísimas o la muerte a terceros) para no ser condenado

---

<sup>85</sup> PÉREZ, Jorge. El derecho a la no autoincriminación y sus expresiones en el Derecho Procesal Penal. [En línea] Derecho y Cambio Social. Revista N° 017. <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista017/autoincriminacion.htm>> [Consulta: 08 de julio de 2015]

por otro delito, que sería el huír del lugar sin prestar asistencia. En este caso estaríamos ante una autoincriminación forzada, entendida esta como *“aquélla que se materializa a través de cualquier expresión del imputado, verbal o escrita, capaz de producir información que puede llegar a ser relevante para la acusación, sin mediar en ello una renuncia libre e informada de su derecho a guardar silencio.”*<sup>86</sup>

María Francisca Zapata, citando a Evans de la Cuadra, señala: *“pues toda persona está obligada a decir la verdad, pero no en su propio perjuicio, porque no puede llegar a tanto el deber impuesto por la ley para la realización de la justicia, toda vez que nadie tiene la obligación de condenarse a sí mismo. Esta afirmación que sentamos es un eterno principio, no solo de justicia, sino también de un orden moral”*<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> ZAPATA, María Francisca. 2005. El cinturón de seguridad del Derecho a guardar silencio/Prestar declaración del detenido: La intervención oportuna y efectiva del defensor. [En línea]. Revista de Estudios de la Justicia. N° 6. <<http://web.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECEJ%206/EL%20CINTURON%20DE%20SEGURIDAD%20DEL%20DERECHO%20A%20GUARDAR%20SILENCIO,%20PRESTAR%20DECLARACION%20DEL%20DETENIDO.%20LA%20INTERVENCION%20OPORTUNA%20Y%20EFECTIVA%20DEL%20DEFENSOR.pdf>> [Consulta: 08 de julio de 2015]

<sup>87</sup> ZAPATA, María Francisca. *Ibíd.* Pág. 261.

### **1.3. Consideraciones y Consecuencias prácticas de la actual Política Criminal Chilena.**

Como hemos podido observar, en Chile no existe una institución que tenga como función exclusiva la generación de Política Criminal. Hemos podido apreciar como el principal promotor de políticas criminales es el órgano Ejecutivo, pero influenciado por muchos factores y circunstancias. Es así como podemos afirmar que son varias las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que influyen en la generación de Política criminal en Chile en sus distintas fases.

Por lo tanto, podemos señalar que influyen en la Política Criminal:

- El órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la República, promoviendo leyes relacionadas con la prevención y sanción de los delitos así como de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes.
- El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Esta se encarga de la

conducción de las policías y realiza investigaciones estadísticas y planes de seguridad destinados a la prevención y sanción del delito que finalmente influyen en la legislación promovida por el Presidente de la República.

- El Ministerio de Justicia, a través del cual se crean las políticas carcelarias de adultos y de menores. Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores dependen presupuestariamente de esta cartera.
- Dentro del Estado, además de las autoridades de los Ministerios del Interior y Justicia, participan los intendentes, autoridades municipales y las policías.
- El Congreso Nacional propiamente tal, como órgano del Estado encargado de la función Legislativa.
- También influyen en la Política Criminal las fundaciones ligadas a ciertos sectores políticos como Libertad y Desarrollo, Fundación Paz Ciudadana, Corporación Tiempo 2000, etc. Estas fundaciones pueden estar asociadas a ciertos partidos políticos como también ser independientes (como la fundación Emilia), y estas fundaciones a través de estudios y estadísticas influyen en la percepción de la

delincuencia que tiene la ciudadanía y que al final genera presiones en cuanto al actuar del gobierno. Especial mención merece la Fundación Paz Ciudadana que “desde su creación en 1992, ha sido el actor de la sociedad civil más importante en materia de seguridad ciudadana, dando a conocer constantemente encuestas y estudios a la opinión pública, y además mantiene un vínculo directo con el gobierno, por lo que se considera que es un actor de peso al momento de modificar las políticas públicas en la materia.”<sup>88</sup>

- Los Municipios, a través del desarrollo de medidas de seguridad ciudadana con énfasis en la vigilancia privada y en la organización vecinal. Pertenecen a este ámbito el Programa de Seguridad Vecinal y los Comités de Protección Ciudadana, Plan Cuadrante, Plan comuna segura, Plan Barrio seguro, plan “24 horas” (entre otros) que fueron diseñados e implementados desde el nivel central del Gobierno pero con el objetivo de consolidar las redes locales existentes mediante el desarrollo y en algunos casos financiamiento de proyectos de prevención del delito.

---

<sup>88</sup> CANALES, Patricia- LOISEAU, Virginie. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año 2003, N°283. Visiones acerca de la seguridad Ciudadana en Chile. [En línea] <[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)> Pág. 11. [Consulta: 17 de junio de 2015]

- La sociedad Civil, gracias al Fondo Nacional de seguridad pública, a través del cuál municipios, organizaciones no gubernamentales, universidades y entidades religiosas, pueden presentar proyectos que tengan por finalidad la prevención o persecución del delito, obteniendo el financiamiento los mejores proyectos.
- La Defensoría Penal Pública, ya que como organismo encargado de la defensa en el sistema penal, es un actor legitimado que puede ejercer la presión necesaria para influir en los proyectos de Política Criminal del Gobierno.
- El Ministerio Público, como ente persecutor en el sistema penal, ejerce una importantísima labor en la Política Criminal, ya que, es el organismo encargado de la aplicación de la ley penal en la persecución de los delitos, por lo tanto, la aplicación que haga de la misma orienta en la práctica la política criminal persecutoria en el país. Por tanto, las leyes penales en cuanto a la forma de su aplicación, quedan en manos del Ministerio Público, lo que lo transforma en un organismo esencial en la Política Criminal. Esta importante función que creemos ejerce el Ministerio público, su

origen, alcance y control, será el tema central al que nos abocaremos en el próximo capítulo.

En relación con la definición de Política Criminal que dimos al comienzo de esta memoria, es que ahora estamos en condiciones de determinar si la Política Criminal que generan estas instituciones es eficiente o no, es decir si se encargan de todo el espectro que abarca una correcta Política Criminal, que como dijimos dice relación con la prevención, sanción y rehabilitación, en los cuáles no solo debe intervenir el derecho penal sino que también el social.

Una buena herramienta para evaluar la prevención del delito en la Política Criminal es el paradigma multivectorial que Marco Gonzáles Berendique propone en su obra “*Elementos de Criminología*”. Según este paradigma los delitos se cometen por la ocurrencia copulativa de diversos vectores, que en su conjunto aportan a la comisión del hecho delictivo, por lo tanto, al momento de la prevención sería necesario tener a la vista estos factores

como objetivos de intervención en los planes de prevención, estos vectores son:<sup>89</sup>

1. El **delincuente**

2. La **víctima**.

Como señala Elias Escaff, *“la víctima aporta elementos importantísimos para la comprensión del fenómeno delictivo, porque hay personas predispuestas, participantes, provocadoras de acciones ilícitas. La relación autor-víctima, no se da al azar, sino que se produce por una serie de confluencias e interacciones que traen como consecuencia la existencia del delito.”*<sup>90</sup>

3. La **situación** en que sujeto activo y pasivo se encuentran.

En palabras de Escaff, *“La situación, elemento que hoy tiene plena validez de manera que hablamos incluso de delitos situacionales y, más aún este elemento es considerado fundamental para ejercer*

---

<sup>89</sup> GONZÁLEZ BERENDIQUE, Marco. 1998. Elementos de Criminología. Santiago, Chile. Imprenta de Carabineros. Pág. 414.

<sup>90</sup> ESCAFF SILVA, Elías. Introducción a la Criminología. Pág. 10.

*acciones de orden preventivo. El entorno inmediato es un factor que debe ser necesariamente considerado”*<sup>91</sup>

4. Los factores **micro-sociales** a que ambos se han expuesto.

*“Lo constituyen los grupos primarios que rodean al individuo y que ejercen una influencia directa en la formación del Código Ético. La familia, escuela, pares e incluso hasta la T.V. podría incluirse como agente socializante.”*<sup>92</sup>

5. Los factores **macro-sociales**, que constituyen el gran marco político, económico, social y cultural en que nuestra actuación se desarrolla.

*“Comprende las influencias de la sociedad en general con su cultura, prejuicios, organización social, costumbres. Son también importantes el nivel de desarrollo, índices de inflación, % de cesantía, pérdidas del poder adquisitivo, ingreso per cápita, etc.”*<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> ESCAFF SILVA, Elías. *Ibíd.* Pág. 11.

<sup>92</sup> ESCAFF SILVA, Elías. *Ibíd.*

<sup>93</sup> ESCAFF SILVA, Elías. *Ibíd.* Pág. 12.

## 6. La **reacción social** formal e informal frente a la conducta desviada

Como señala acertadamente Elias Escaff, *“El estudio de este elemento se profundiza con toda la criminología crítica; argumentos en cuyo extremo se plantea que la justicia es percibida como una forma selectiva de sancionar o criminalizar ciertas conductas que permiten mantener estable el sistema y, por lo tanto, los privilegios del poder. También a este nivel se plantea el concepto de desviación social y se refiere a las normas, valores y al constructo socioeconómico que rodea al delito, indicando que éste no es algo que exista en el aire. Permanentemente se están creando figuras delictivas y descriminalizando otros comportamientos, por lo tanto ¿Cómo saben nuestros cromosomas o glándulas suprarrenales lo que constituye en la actualidad delito, o cómo saben lo que se está discutiendo hoy en el parlamento con relación al aborto, si vender dólares en la calle constituye o no delito, si el trasplante de órganos es lícito, etc.”*<sup>94</sup> Esta última reflexión dice relación con las tesis criminológicas que argumentan que los delincuentes estarían predispuestos a la comisión de ilícitos por cuestiones biológicas.

---

<sup>94</sup> ESCAFF SILVA, Elías. *Ibíd.* Pág. 11.

En cuanto a los planes de prevención que se han implementado, creemos que los principales vectores atacados con los planes instaurados en Chile son: El delincuente, a través de los programas de rehabilitación y reinserción y los factores micro-sociales, lo que se refleja en las intervenciones en los lugares más vulnerables con la finalidad de evitar el camino delictual de las personas con mayor riesgo social, que en este caso son los niños y adolescentes, ejemplos de esto son los programas “24 horas”, Comuna segura, Barrio seguro, programas deportivos, “Chile previene en las escuelas”, fono drogas y alcohol, etc. Los factores “víctima” y “situación”, no son tratados en planes particulares, pero si existen planes de prevención general, donde se llama a la población a evitar conductas riesgosas que sean la puerta a hechos delictivos, generalmente estos programas provienen de las policías.

Por lo que ya hemos analizado, en Chile la prevención del delito es un tema importante, siempre presente en la agenda política, por lo mismo como ya hemos visto se han generado una multiplicidad de programas orientados a la

prevención del mismo. A pesar de lo anterior, creemos estos programas no son suficientes, y por ende, no totalmente eficientes en la prevención del delito por dos hechos puntuales: Primero, por los factores macro-sociales, es decir, por el sistema político, económico y social en el que vivimos, ya que en una sociedad capitalista y de consumo como la nuestra, donde derechos básicos como son la Educación y la Salud, no son proveídos por el Estado a la población, se crea desigualdad, ya que solo aquellos que beneficiados por el sistema y que tienen los recursos, pueden acceder a Educación y Salud de calidad, mientras que quienes no tienen los recursos necesarios, por causa de los bajos sueldos y desigualdad en la división de la riqueza, no pueden acceder ni a Educación ni a Salud de calidad. Lo anterior genera frustración y la sensación de desigualdad y abuso, lo que desemboca en ciertos casos (en una forma no consciente) en la creencia de que la única manera de alcanzar el bienestar económico y un ascenso social es comenzar a delinquir, porque de otra manera es imposible obtener los recursos para acceder a derechos básicos así como al bienestar material que la sociedad de consumo muestra como lo deseable. Por lo tanto, mientras no haya un cambio en la estructura política y social en la que vivimos es difícil que disminuyan los problemas relacionados con la delincuencia.

A través de la Criminología Crítica se explica el fenómeno anterior, ya que ésta se dirige al proceso de criminalización en la sociedad capitalista, donde la desigualdad social es una característica siempre presente. La Criminología Crítica, surgió como una teoría de la desviación que otorga a la criminalización connotaciones sociales más que patológicas, ésta viene a desvirtuar la creencia de que el derecho penal es un derecho igual para todos los ciudadanos, como señala Baratta, la Criminología Crítica demuestra que el derecho penal no es un derecho igual, sino que solo protege aquellos bienes esenciales en los cuáles están interesados por igual todos los ciudadanos, y cuando castiga estos bienes jurídicos esenciales lo hace de manera parcial y desigual, y que el estatus de criminal se distribuye de manera desigual entre los individuos de una sociedad.<sup>95</sup> Este estatus de criminal es el que se traslada a los grupos sociales más pobres de la sociedad capitalista, lo que podemos observar claramente en nuestra sociedad, donde el 80% de la población penal es de escasos recursos. Es por esto que Baratta propone en su obra *“Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal”* que la Criminología Crítica debe elaborar *“una teoría materialista (económico-política) de la desviación, de los comportamientos*

---

<sup>95</sup> BARATTA, Alessandro. 2004. Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal: Introducción a la sociología jurídico penal. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI editores. Pág. 168.

*socialmente negativos y de la criminalización, y trazar las líneas de una política criminal alternativa, de una política de las clases subalternas”*<sup>96</sup>

Baratta critica el derecho penal y aboga por un derecho penal mínimo cuya principal función debe ser la defensa de los derechos humanos.

El segundo hecho por el que creemos que no son totalmente eficientes los programas de prevención, es porque la cantidad de recursos con que se financian estos programas es insuficiente en consideración con el espectro de la población que deben abarcar, dirigiéndose la mayor parte de los recursos al control y represión del delito. Como ejemplo de lo que acabamos de decir, podemos señalar que el presupuesto que se le entregó a Gendarmería en la ley de presupuesto del año 2015 es de \$340.971.488<sup>97</sup>, el presupuesto entregado a Carabineros de Chile en la ley de presupuesto de 2015 es de \$873.948.314,<sup>98</sup> el presupuesto entregado a la Policía de

---

<sup>96</sup> BARATTA, Alessandro. 2004. Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal: Introducción a la sociología jurídico penal. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI editores. Pág. 209.

<sup>97</sup> Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <[http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126643\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126643_doc_pdf.pdf)> [última consulta: 20-07-2015]

<sup>98</sup> Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <[http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126540\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126540_doc_pdf.pdf)> [última consulta: 20-07-2015]

Investigaciones (PDI) en la ley de presupuesto 2015 es de \$256.205.613,<sup>99</sup> y el presupuesto entregado al Ministerio Público en la ley de presupuesto 2015 es de \$146.359.828.<sup>100</sup> En cambio, en los **30 programas sociales** (del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública) de prevención del año 2015 se asignaron un total de \$334.886.000<sup>101</sup> y al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol el 2015 se le otorgó en la ley de presupuesto \$62.315.007.<sup>102</sup>

En cuanto a la sanción del delito, del análisis ya hecho, podemos concluir que la Política Criminal Chilena desde el regreso a la democracia ha tenido una tendencia al endurecimiento de las penas, entendido esto como la criminalización de nuevos hechos, así como el aumento de las sanciones impuestas a delitos ya reconocidos en la legislación (principalmente en delitos comunes), ocupándose la herramienta penal y las penas privativas de

---

<sup>99</sup> Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <[http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126542\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126542_doc_pdf.pdf)> [última consulta: 20-07-2015]

<sup>100</sup> Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <[http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126808\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126808_doc_pdf.pdf)> [última consulta: 20-07-2015]

<sup>101</sup> Banco Integrado de programas sociales. Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <<http://www.programassociales.cl/programas>> [última consulta: 20-07-2015]

<sup>102</sup> Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. 2015. [en línea] <[http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126535\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-126535_doc_pdf.pdf)> [última consulta: 20-07-2015]

libertad como primera sanción a los delitos, dejando atrás el principio del derecho penal de *ultima ratio*. Utilizándose por lo tanto, la mayoría de los esfuerzos y recursos Estatales en la persecución y sanción del delito.

En cuanto a la rehabilitación, al igual que en la prevención del delito, el problema principal de la poca eficiencia de los programas de rehabilitación y reinserción, es el poco presupuesto asignado a los mismos, lo que trae como consecuencia que los sujetos beneficiados con estos programas son un porcentaje muy pequeño del total de los condenados, ascendiendo los beneficiados aproximadamente a un 20% de la población penal.<sup>103</sup> De hecho, el presupuesto asignado a Gendarmería de Chile, en la ley de presupuesto de 2015, para programas de rehabilitación y reinserción social es de \$38.364.489<sup>104</sup> pesos, lo que corresponde a un 10% de los recursos totales entregados a gendarmería. Al respecto, deben considerarse como programas necesarios para la rehabilitación y la reinserción los que dicen relación con la educación y la capacitación laboral de los reclusos, los cuales por la falta de

---

<sup>103</sup> LEASUR. Litigación estructural para América del Sur. [en línea] <<http://leasur.cl/prensa/declaracion-publica-a-proposito-de-la-agenda-corta-anti-delincuencia/>> [última consulta: 20-07-2015]

<sup>104</sup> Información obtenida de fuentes oficiales de Gendarmería de Chile, entregada por Ramón Mella Farías, analista del departamento de planificación de Gendarmería de Chile.

presupuesto son deficientes, anulando las posibilidades de reinserción de los mismos luego de quedar en libertad, lo que hace que aumenten las tasas de reincidencia. Lo dicho anteriormente se puede sustentar con las siguientes cifras: Según la investigación de exclusión social de la fundación Paz Ciudadana del año 2015, el 86% de la población penal no tiene educación escolar completa; la tasa de reincidencia es de 65,2%; y en cuanto a la principal motivación que tuvieron los condenados para delinquir, el 55.6% señaló que era para llevar dinero al hogar. En cuanto a los programas de trabajo de los reclusos, estos además de ser escasos, vulneran las normas básicas laborales, existiendo muchas veces un abuso por parte de las empresas, que más que ofrecer una ayuda a los reclusos, lo que buscan es mano de obra barata para la producción, además de la no extensión de dichos trabajos luego de recobrada la libertad por parte del recluso.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Para más profundización leer: Reportaje de Greta Di Girolamo. El desconocido mercado laboral en las cárceles. [en línea] <<http://www.theclinic.cl/2015/07/19/el-desconocido-mercado-laboral-en-las-carceles/>> [consulta: 20-07-2015]

El planteamiento de Garland, desarrollado por Ana María Morales,<sup>106</sup> describe de manera casi perfecta el desarrollo de las políticas criminales en Chile, así señala que *“Garland argumenta, que en los últimos treinta años se ha experimentado un desarrollo dramático en la respuesta social con respecto al delito. Considerando lo anterior, Garland resume estos cambios en los siguientes rasgos: el declive del ideal rehabilitador; el resurgimiento de las sanciones punitivas y la justicia expresiva, cambios en el tono emocional de la política criminal; el retorno del discurso de la víctima; el privilegio de la protección pública; la politización y el nuevo populismo; la reinención de las prisiones (“la prisión funciona”); transformación del pensamiento criminológico; la expansión de la infraestructura destinada a la prevención del del delito y la seguridad comunitaria; el alistamiento de la sociedad civil en estas materias y el aumento de la seguridad privada; nuevos delitos de gestión y prácticas del trabajo; y finalmente, “una sensación permanente de crisis”.*”

---

<sup>106</sup> MORALES, Ana María. 2012. La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. [En línea] Política Criminal. Vol. 7, N° 13 (julio 2012), Art 3, <<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>> [Consulta: 20 abril 2015]

Uno de los fenómenos señalados por Garland, que llama “el nuevo populismo” creemos necesario unirlo al fenómeno relacionado con la criminalidad y los medios de comunicación, por la influencia que tienen estos en la percepción de los índices de delincuencia y en la necesidad por parte de la población de “mano dura”.

Se ha establecido, que los índices de inseguridad de la población, dicen relación -más que con la tasa real de hechos delictivos cometidos- con la mayor violencia con que se desarrollan las acciones delictivas y con el mayor protagonismo y cobertura que le dan los medios de comunicación.<sup>107</sup>

En Chile, los medios de comunicación, especialmente los programas de noticias de los canales abiertos, se caracterizan por un estilo noticioso que provoca una saturación informativa en torno a la violencia, no existiendo un equilibrio informativo, teniendo como principal contenido hechos delictivos. Esto sucede porque es la herramienta fácil para captar audiencia, ya que el fenómeno de la criminalidad es algo que a todos les interesa, por

---

<sup>107</sup> CANALES, Patricia- LOISEAU, Virginie. DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año 2003, N°283. Visiones acerca de la seguridad Ciudadana en Chile. [En línea] <[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)> Pág. 4. [Consulta: 17 de junio de 2015]

lo que se hace un abuso del tema en los medios, generando con ello consecuencias negativas en la percepción de inseguridad de la población.

El aumento de los índices de victimización y de inseguridad subjetiva por parte de la población, a propósito de esta invasión de información violenta, genera mayores demandas de seguridad y mano dura contra la delincuencia, estas demandas sociales son utilizadas por los políticos, donde la oposición se caracteriza por hacer creer que existe un estado de alerta permanente por el exceso de delincuencia que no esta siendo controlada, por lo que exigen penas más duras y soluciones de corte absolutamente punitivo, tratando al delincuente como la lacra social de la cuál hay que deshacerse. Ante esta sensación de la población y ante las presiones políticas, es que los gobiernos suelen ceder ante estas necesidades de mayor seguridad, a pesar de que muchas veces las cifras y estadísticas no señalen un aumento real de los índices de delincuencia, adoptando la autoridad decisiones en materia político criminal, no basadas en la realidad, sino en el temor subjetivo de la población. Un gran ejemplo de este hecho es la “Agenda corta

antidelincuencia” llevada a cabo en el primer gobierno de Bachelet, y a la cual ya nos referimos.

El fenómeno detallado en el párrafo anterior es el denominado *populismo punitivo*, que como ya señaláramos anteriormente, es aquel acuñado por la sociología jurídico-penal para denominar aquellas tendencias políticas orientadas a ofrecer respuestas “rápidas” y “eficaces” a los problemas de seguridad de una sociedad a través de la ampliación del sistema penal y de un funcionamiento reactivo y represivo de éste como respuesta primordial, esto con el fin de complacer a la población con sus exigencias de más mano dura generada por el aumento del temor subjetivo de la misma, dejando los políticos o el gobierno de lado las herramientas que permiten informar adecuadamente a la población acerca de la real tasa de delincuencia y de orientar a las personas en cuáles son las respuestas correctas al fenómeno delictual para que este pueda efectivamente sufrir una disminución con el tiempo, y dejar claro que las estrategias para la disminución de la delincuencia están lejos de ser el aumento de penas y más cárcel, y estan

más relacionadas con igualdad social, prevención y rehabilitación de la delincuencia.

Finalmente, una de las peores consecuencias que trae la utilización de una Política Criminal que prioriza la herramienta penal, y principalmente la utilización de la pena de cárcel como la principal sanción a los delitos, es el histórico hacinamiento que existe en las cárceles Chilenas, que actualmente es del 60%, y en algunos recintos penitenciarios alcanza hasta el 300%.<sup>108</sup> Este hacinamiento contribuye a las malas condiciones carcelarias en que se encuentran los reclusos, lo que limita sus posibilidades de rehabilitación, esto se ve demostrado en las cifras que señalan que la reincidencia de quienes cumplieron alguna pena privativa de libertad llega al 51%, mientras que la reincidencia de quienes cumplieron penas alternativas, llega solo al 28%. Estas cifras de Paz Ciudadana, son complementadas por cifras de Gendarmería, que en 2013 señalaron que la reincidencia general alcanza un 20,78 %, proviniendo el 13,79 % del sistema cerrado y el 6,81 %, de

---

<sup>108</sup> LEASUR. Litigación estructural para América del Sur. [en línea] <<http://leasur.cl/prensa/declaracion-publica-a-proposito-de-la-agenda-corta-anti-delincuencia/>> [última consulta: 20-07-2015]

quienes cumplieron condena previa en el medio libre.<sup>109</sup> Estas cifras demuestran que la cárcel no funciona como la principal sanción a la comisión de delitos, ya que, primero, no genera un efecto disuasivo en quien comete un delito (por las altas tasas de reincidencia) y, segundo, agrava la situación, provocando en la mayoría de los casos contagio criminógeno y segregación social por la discriminación que sufren los condenados luego de cumplir la pena, lo que termina provocando un círculo delictual sin fin.

Como señala María Inéz Horvitz: *“Parece increíble que no obstante la comprobación empírica, a partir de la segunda mitad del S. XX, del fracaso de la prisión como medio de lucha contra la criminalidad, ella sea constantemente promovida y percibida como útil a la consecución de tal fin. (...) Sin embargo, hace mucho tiempo ya que sabemos que las prisiones no disminuyen la tasa de la criminalidad: se puede extenderlas, multiplicarlas o transformarlas, y la cantidad de delitos se mantiene o, peor aún, aumenta. La prisión provoca reincidencia y constituye una fábrica de*

---

<sup>109</sup> LEASUR. Litigación estructural para América del Sur. Ibid.

*aprendizaje para delinquir; la cárcel favorece la organización de un medio de delincuentes, solidarios los unos de los otros, jerarquizados, dispuestos a complicidades futuras; la prisión produce indirectamente delincuencia al hacer caer en la miseria a la familia del reo.”<sup>110</sup>*

Por último, creemos pertinente señalar la necesidad de crear un Derecho de ejecución de penas con jueces de ejecución, que se especialicen en el monitoreo del cumplimiento de las penas por parte de los condenados, de manera que los fines resocializadores de las mismas logren sus objetivos y que los derechos de los reclusos sean debidamente protegidos (lo que no ocurre hoy en día) ya que hay que tener claro que una condena privativa de libertad deja privada a un apersona justamente de su libertad, y no de los otros derechos que la Constitución le asegura por igual a todas las personas. Las reiteradas violaciones a los Derechos Humanos que ocurren en las cárceles Chilenas son conocidas por las autoridades, quienes no han considerado como una prioridad tomar cartas en el asunto, básicamente porque es un tema que no genera renditos políticos y porque la ciudadanía no lo considera una prioridad social.

---

<sup>110</sup> Horvitz Lennon, María Inés, Aguirre Bravo, Luppy. El Derecho de Ejecución de penas. Centro de estudios de la justicia, Facultad de Derecho U. de Chile.

## **CAPITULO II**

### **ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA POLÍTICA CRIMINAL**

#### **2.1 ¿Qué es el Ministerio Público? Definición y Principios.**

El año 2000 comenzó a regir en nuestro país el nuevo sistema Procesal Penal, que vino a reemplazar al sistema penal inquisitivo que databa en Chile del año 1906. Este sistema inquisitivo se caracterizaba principalmente por la falta de imparcialidad del juez, ya que era juez y parte, esto porque investigaba, acusaba y juzgaba los asuntos sometidos a su decisión; además era un procedimiento cuyas características principales eran: la escrituración, el secreto en las actuaciones, la lentitud del procedimiento, y que afectaba fuertemente los derechos individuales. El nuevo sistema, ahora acusatorio, sienta sus bases en los principios de la oralidad, la publicidad de las actuaciones, la inmediación y la concentración del proceso; y lo más importante es que separa las funciones de investigación y juzgamiento que

antes se reunían en el juez, convirtiéndolo ahora en un tercero que resuelve la controversia entre el acusador y la defensa.

Por lo tanto, con la reforma procesal penal, las funciones investigativas y juzgadoras se separan, quedando la investigación radicada en una nueva institución: El Ministerio público, *“que es un cuerpo técnico, esencialmente dedicado a la persecución del delito, que diseña estrategias de persecución penal y la orienta selectivamente a partir de criterios político criminales compatibles con el marco institucional de un Estado democrático de derecho”*,<sup>111</sup> debiendo ahora el juez juzgar en base a los antecedentes presentados por el Ministerio Público como institución que tiene la facultad exclusiva de investigar y formular acusación en la acción penal pública.<sup>112</sup>

Así, en la nueva estructura del proceso penal, hay nuevos sujetos procesales y una redistribución de las funciones, siendo estos los siguientes:

---

<sup>111</sup> HORVITZ, María Inés. 1997. “Ministerio Público y selectividad”. En: “Revista Pena y Estado” N° 2. Págs. 111 a 124.

<sup>112</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 9.

**Ministerio Público:** Organismo jerarquizado y autónomo del Poder Judicial, encargado de la investigación en el proceso penal, siendo responsable del destino y éxito de la investigación, para lo cual se relaciona con las policías, a las que da instrucciones de actuación en el desarrollo de la investigación. Además el Ministerio Público tiene la tarea de entregar información y protección a las víctimas y testigos del proceso.

**La policía:** El Ministerio Público es el órgano encargado de la dirección de la investigación, y para ello puede impartir órdenes a las policías, siendo estas auxiliares del Ministerio Público en las tareas de investigación, y deben llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en el Código Procesal Penal, así como también deben ejecutar las medidas de coerción que se decreten. El Código Procesal Penal señala que es la Policía de Investigaciones la llamada a cumplir en primer lugar estas funciones, y que Carabineros de Chile, si bien, también es auxiliar del Ministerio Público, debe desempeñar estas funciones cuando el fiscal encargado así lo dispusiere. Y en el caso de la investigación de ilícitos cometidos en recintos penales, el Ministerio Público puede impartir órdenes

a Gendarmería de Chile. La subordinación de la policía al Ministerio Público es únicamente funcional, dejando a salvo su dependencia orgánica al respectivo cuerpo policial.<sup>113</sup>

**La víctima:** El Art. 108 del Código Procesal penal otorga un concepto de víctima, en que se señala **que víctima es el ofendido por el delito**. Si el delito tuvo como consecuencia la muerte de la víctima o si esta no puede ejercer los derechos que le otorga el Código, se considerará como víctima (en orden de prelación) a) Conyuge y a los hijos; b) Ascendientes; c) Conviviente; d) Hermanos; e) Adoptado o adoptante.<sup>114</sup>

**El imputado:** Se desprende del Art. 7 del Código Procesal Penal que es imputado toda persona a quien se le atribuye participación en un hecho punible desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia.<sup>115</sup> Una de las principales características de este nuevo proceso penal, es la consagración del principio

---

<sup>113</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 36.

<sup>114</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 63.

<sup>115</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 48.

de inocencia y un catálogo de derechos destinados a la debida protección del imputado a lo largo del proceso.

**Defensoría penal pública:** *“Es una organización de personas y de medios destinada a otorgar asistencia letrada al sujeto pasivo del proceso penal que careciere de ésta, sea por razones económicas caso en el que, de acuerdo a la Constitución, será obligación del Estado proporcionársela al interesado en forma gratuita, sea por cualquier otra razón, evento en el cual la autoridad estará autorizada para repetir y cobrar el valor de los servicios prestados.”*<sup>116</sup>

**El querellante:** El nuevo procedimiento penal mantiene la posibilidad de intervención de un querellante. Sin perjuicio de ello, ante la concesión a la víctima de importantes derechos durante el procedimiento, por el hecho de que se le considera sujeto procesal por la sola circunstancia de ser afectada por el delito, la figura del querellante aparece como bastante disminuida, en relación a lo que ha sido tradicional en el proceso penal Chileno. Sin

---

<sup>116</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 58.

embargo, el hecho de interponer querrela confiere importantes facultades al querellante en el procedimiento, facultades que no tiene la víctima, por ejemplo, Adherirse a la acusación del Ministerio Público o acusar particularmente, oponerse al procedimiento abreviado cuando haya hecho una calificación jurídica diferente etc.<sup>117</sup>

**Juez de garantía:** Las principales funciones (ya que son muchísimas) del juez de garantía son: “decide sobre la procedencia de todas aquellas intervenciones del sistema penal en los derechos básicos de todo ciudadano, tanto respecto de aquellas derivadas de la investigación misma – allanamiento, intercepción de correspondencia, etc.– como de aquellas medidas cautelares que se recaben respecto del imputado (detención, prisión preventiva y otras menos gravosas que se analizarán). En definitiva, el Juez de Garantía es un tercero que no investiga y, por ende, está en una posición que le permite evaluar en forma imparcial la labor del Ministerio Público y también, según se explicó, la de los funcionarios policiales. Así la fase de investigación se “judicializa” en cuanto a su control, se evitan abusos y se

---

<sup>117</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 64.

presta pronto auxilio a los imputados ante los eventuales excesos o desequilibrios que se pudieren producir.”<sup>118</sup>

Además el Juez de Garantía dicta sentencia en los procedimientos que se ventilan ante el, que són: el procedimiento abreviado, procedimiento simplificado y procedimiento monitorio.

También resuelve las salidas alternativas del procedimiento, que serían: la suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios.

Además es el juez de garantía quién prepara el juicio oral, en los casos que corresponda, en la audiencia de preparación de juicio oral junto con los demás intervinientes.

**Tribunal de juicio oral en lo penal:** Es un tribunal colegiado, integrado por tres jueces, cuya principal función es conocer y juzgar en un juicio oral, las causas por crimen o simple delito (salvo las relativas a simples delitos que corresponda conocer a un juez de garantía), así como todos los incidentes que se promuevan en el mismo y, conocer y resolver todas las cuestiones que la ley procesal penal les encomiende.

---

<sup>118</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibid.* Pág. 70.

En conclusión, en el nuevo proceso penal, el Ministerio Público es una institución jerarquizada y autónoma del Poder Judicial, cuyas principales funciones están consagradas en el Art. 80 de la Constitución y en el Art. 1 de su Ley Orgánica Constitucional, artículos que señalan que el Ministerio Público debe dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado, debe ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley, y adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas y testigos a lo largo del proceso.

Es importante para comprender el funcionamiento del Ministerio Público, los principios organizacionales del mismo, así como los principios orientadores de sus funciones, los que pasamos a detallar a continuación:

*Principios organizacionales.*<sup>119</sup>

- Principio de Unidad: Consagrado en el Art. 2 de la LOCMP. Según este, el Ministerio Público, realizará sus actuaciones procesales a través de cualquiera de los fiscales que, con sujeción a la ley, intervengan en ellas. Es decir, se entiende que al actuar un fiscal determinado, actúa toda la institución.<sup>120</sup>
- Principio de Jerarquía: Implica que cada uno de los eslabones inferiores de la institución, debe obediencia a los superiores, hasta llegar al Fiscal Nacional que es el jefe máximo del servicio. La forma en que las autoridades del Ministerio Público ejercen el principio jerárquico, es a través de la dictación de normas generales que dicen relación con el funcionamiento administrativo y operativo del Ministerio Público.<sup>121</sup>
- Principio de la independencia funcional: Este implica que la subordinación jerárquica de los fiscales no es absoluta, ya que el Art.

---

<sup>119</sup> Clasificación realizada por María Inés Horvitz y Julián López, en su libro Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 139.

<sup>120</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 29.

<sup>121</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. 2003. Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 140.

2° inc. 2° de la LOCMP. Establece que los fiscales, en los casos que tengan a su cargo, dirigirán la investigación y ejercerán la acción penal pública con el grado de independencia, autonomía y responsabilidad que establece la ley. Es decir, la ley establece un ámbito de independencia funcional de los fiscales, el cual se encuentra garantizado a través de un sistema de objeciones.<sup>122</sup>

*Principios orientadores de las funciones del Ministerio Público.*

- Principio de oficialidad: *“Es una consecuencia del monopolio de la coacción por parte del Estado moderno. Conforme a este principio el Estado tiene la atribución privativa del ejercicio de la acción penal pública para el esclarecimiento y sanción de los delitos, sin necesidad de esperar la excitación de la víctima o de un tercero. (...) El fundamento de este principio es la existencia de un interés público porque los hechos punibles sean siempre perseguidos penalmente, incluso en ausencia o contra la voluntad de la víctima.”*<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Pág. 141.

<sup>123</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Pág. 150.

- Principio de legalidad: *“Este determina que una vez promovida la persecución penal de un hecho que reviste el carácter de delito, el Ministerio Público esta obligado a investigarlo y, si existe fundamento suficiente, debe formular la acusación contra la o las personas que aparezcan como responsables del mismo sin que pueda suspender, interrumpir, o hacer cesar su curso, salvo en los casos previstos en la ley (art. 166 CPP.)”*<sup>124</sup>
  
- Principio de objetividad: Consagrado en el Art 83 de la Constitución y en el Art. 3 de la LOCMP. Según este, se establece al Ministerio Público como garante de la legalidad, debiendo velar por la correcta aplicación de la ley, es decir, el Ministerio Público debe investigar con igual celo tanto los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad penal del imputado, como los hechos y circunstancias que eximan, extingan o atenúen su responsabilidad penal.<sup>125</sup>
  
- Principio de eficiencia: El art. 6 de la LOCMP. Impone a los fiscales y funcionarios del Ministerio Público la obligación de eficiencia en la

---

<sup>124</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Pág. 151.

<sup>125</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Ibíd.* Pág. 155.

administración de los recursos y bienes públicos y por el debido cumplimiento de sus funciones. Se entiende que deben actuar coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando duplicidad e interferencia de funciones, ya que los procedimientos deben ser ágiles y expeditos.<sup>126</sup>

- Principios de transparencia y probidad: El art. 8 y 9 de la LOCMP. Señala: *“los fiscales y funcionarios del Ministerio Público deberán observar el principio de probidad administrativa”*. Según la definición legal este principio *“consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”*<sup>127</sup>. Lo anterior se traduce en diversas declaraciones públicas que deben hacer los fiscales (de intereses-acreditar la no dependencia a drogas-patrimonio). En cuanto a la transparencia el art. 8 de la LOCMP. refiere que *“la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se*

---

<sup>126</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 29.

<sup>127</sup> CHAHUÁN, Sabas. Ibid. Pág. 30.

- *adopten en ejercicio de ella*". *"Para concretizar aún más el principio antes citado se señala, en la misma norma del artículo 8º, un criterio de publicidad y de acceso a los antecedentes, diciendo que: "son públicos los actos administrativos del Ministerio Público y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial"*.<sup>128</sup>
  
- Principio de responsabilidad: La responsabilidad de los fiscales se encuentra establecida en el art. 2 de la LOCMP. El art. 45 de la misma señala *"los fiscales del ministerio público tendrán responsabilidad civil, disciplinaria y penal por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a la ley"* y el artículo 11 de la LOCMP consagra la responsabilidad administrativa del personal del Ministerio Público.

---

<sup>128</sup> CHAHUÁN, Sabas. *Ibíd.* Pág. 30.

## **2.2. Estructura y funcionamiento del Ministerio Público.**

Como ya señalamos anteriormente, el Ministerio Público es un organismo autónomo y de estructura jerarquizada, en la parte superior de esta jerarquía se encuentra el Fiscal nacional, y en la inferior los Fiscales adjuntos. A continuación analizaremos esta estructura y las funciones que se realizan en cada parte de ella.

### *Fiscalía Nacional.*

Esta se encuentra conformada por el Fiscal Nacional y por las unidades especializadas, que tienen por finalidad colaborar con los fiscales en la investigación de determinados delitos y por seis unidades administrativas.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. 2003. Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 164.

### *Fiscal Nacional.*

Es el jefe superior del Ministerio Público, responsable por su buen funcionamiento. Los requisitos para ser Fiscal Nacional son:

- Tener a lo menos 10 años de título de abogado
- Haber cumplido 40 años de edad
- Ser ciudadano Chileno con derecho a sufragio
- No encontrarse sujeto a alguna de las inhabilidades o incompatibilidades que establece la ley

El Art 85 de la Constitución y el Art. 15 de la LOCMP, establecen el procedimiento de elección del Fiscal Nacional, en el que intervienen los tres poderes del Estado, esto porque será la Corte Suprema quien, previo concurso público, confecciona una quina que propone al Presidente de la República con los postulantes al cargo de Fiscal Nacional. El Presidente de la República deberá proponer al Senado a uno de los fiscales que integran la quina, y el Senado deberá aprobar al postulante por al menos dos tercios de sus miembros en ejercicio. En caso de que el Senado rechace al postulante propuesto por el Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina, debiendo nuevamente el Presidente de la República

proponer un postulante al Senado. Una vez elegido el Fiscal Nacional, este dura 8 años en su cargo, sin poder ser reelegido para el periodo siguiente.

El Fiscal Nacional tiene la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público y las atribuciones que le confiere la ley son de carácter funcional, disciplinario y administrativo. El Art. 17 de la LOCMP. Señala las funciones del Fiscal Nacional, estas son:

- Fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes. Tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las instrucciones generales relativas a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos. El Fiscal Nacional dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de

dirección de la investigación de los hechos punibles, ejercicio de la acción penal y protección de las víctimas y testigos. No podrá dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares, con la sola excepción de lo establecido en el artículo 18;

- Fijar, oyendo al Consejo General, los criterios que se aplicarán en materia de recursos humanos, de remuneraciones, de inversiones, de gastos de los fondos respectivos, de planificación del desarrollo y de administración y finanzas;
- Crear, previo informe del Consejo General, unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinados delitos;
- Dictar los reglamentos que correspondan en virtud de la superintendencia directiva, correccional y económica que le confiere la Constitución Política. En ejercicio de esta facultad, determinará la forma de funcionamiento de las fiscalías y demás unidades del Ministerio Público y el ejercicio de la potestad disciplinaria correspondiente;

- Nombrar y solicitar la remoción de los fiscales regionales, de acuerdo con la Constitución y con esta ley orgánica constitucional;
- Resolver las dificultades que se susciten entre fiscales regionales acerca de la dirección de la investigación, el ejercicio de la acción penal pública o la protección de las víctimas o testigos. En ejercicio de esta facultad, determinará la Fiscalía Regional que realizará tales actividades o dispondrá las medidas de coordinación que fuerennnecesarias;
- Controlar el funcionamiento administrativo de las Fiscalías Regionales;
- Administrar, en conformidad a la ley, los recursos que sean asignados al Ministerio Público;
- Solicitar, en comisión de servicio, a funcionarios de cualquier órgano de la Administración del Estado, para que participen en las actividades propias del Ministerio Público. Dichas comisiones tendrán el plazo de duración que se indique en el respectivo decreto o resolución que las disponga, y

- Ejercer las demás atribuciones que ésta u otra ley orgánica constitucional le confieran.

Además el Fiscal Nacional podrá asumir, de oficio y excepcionalmente, la persecución penal de determinados hechos cuando la investidura de las personas involucradas como imputados o víctimas lo hiciere necesario para garantizar que dichas tareas se cumplirán con absoluta independencia y autonomía (art. 18 LOCMP). Del mismo modo, podrá disponer, de oficio y de manera excepcional, que un fiscal regional determinado asuma la persecución penal de determinados hechos delictivos que por su gravedad o complejidad hagan necesario operar de este modo. Igualmente, podrá disponer que un fiscal regional distinto de aquel en cuyo territorio se hubieren perpetrado los hechos tome a su cargo la persecución penal pública cuando la necesidad de operar en varias regiones así lo exija (arts. 18 y 19 LOCMP) .

Por último, el art. 21 de la LOCMP. Señala que el Fiscal Nacional rendirá cuenta de las actividades del Ministerio Público en el mes de abril de cada

año, en audiencia pública, y que en dicha cuenta se referirá a los resultados obtenidos en las actividades realizadas en el período, incluyendo las estadísticas básicas que las reflejaren, el uso de los recursos otorgados, las dificultades que se hubieren presentado y, cuando lo estime conveniente, sugerirá las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos, y el adecuado resguardo de los derechos de las personas. Asimismo, dará a conocer los criterios de actuación del Ministerio Público que se aplicarán durante el período siguiente.

*El consejo general.*

El consejo general es el órgano asesor del Fiscal nacional, y está conformado por el Fiscal nacional, que lo preside, y por los Fiscales regionales.

Sus atribuciones son fundamentalmente de asesoramiento al Fiscal Nacional y demás integrantes del Ministerio Público y dar a conocer su opinión respecto de los criterios de actuación del Ministerio Público cuando el Fiscal Nacional así lo requiera. El Consejo debe sesionar ordinariamente al menos cuatro veces al año y extraordinariamente todas las veces que el Fiscal Nacional lo convoque.

*Fiscales regionales.*

El art. 28 de la LOCMP. Señala que existirá un fiscal regional en cada una de las regiones del país, con excepción de la Región Metropolitana de Santiago, en la que existirán cuatro fiscales regionales.

El art. 27 de la LOCMP. Señala que a los fiscales regionales corresponde el ejercicio de las funciones y atribuciones del Ministerio Público en la región o en la extensión geográfica de la región que corresponda a la fiscalía regional a su cargo, por sí o por medio de los fiscales adjuntos que se

encuentren bajo su dependencia. Además el art. 32 de la LOCMP les señala una serie de funciones que deben cumplir durante el ejercicio de su cargo.

También los Fiscales regionales deben rendir cuenta de la actividad realizada en el mes de enero de cada año. (Art. 36 LOCMP.)

Los Fiscales regionales, son nombrados por el Fiscal Nacional, de una terna presentada por la Corte de Apelaciones respectiva, previo concurso público (Art. 29 LOCMP.) Estos duran 8 años en su cargo sin posibilidad de ser reelectos en el periodo siguiente.

Los requisitos para ser Fiscal regional son:

- Ser ciudadano Chileno con derecho a sufragio
- Tener al menos 5 años de título de abogado
- Tener 30 años de edad
- No tener incapacidades o inhabilidades legales.

*Fiscalías locales y Fiscales adjuntos.*

El art 38 de la LOCMP. Señala que las fiscalías locales serán las unidades operativas de las Fiscalías Regionales para el cumplimiento de las tareas de investigación, ejercicio de la acción penal pública y protección de las víctimas y testigos. Las fiscalías locales contarán con los fiscales adjuntos, profesionales y personal de apoyo, así como con los medios materiales que respectivamente determine el Fiscal Nacional, a propuesta del Fiscal Regional dentro de cuyo territorio se encuentre la fiscalía local. Cada fiscalía local estará integrada por uno o más fiscales adjuntos, que serán designados por el Fiscal Nacional, a propuesta del fiscal regional.

El art. 44 de la LOCMP. Señala que los fiscales adjuntos son quienes ejercen directamente las funciones del Ministerio Público en los casos que el fiscal jefe les asigne. Con dicho fin dirigirán la investigación de los hechos constitutivos de delitos y, cuando proceda, ejercerán las demás atribuciones que la ley les confiere, de conformidad a la misma y a las instrucciones generales que, dentro del ámbito de sus facultades, respectivamente impartan el Fiscal Nacional y el fiscal regional

Para ser nombrado fiscal adjunto, se requiere:

- Ser ciudadano con derecho a sufragio;
- Tener el título de abogado;
- Reunir requisitos de experiencia y formación especializada adecuadas para el cargo, y
- No encontrarse sujeto a alguna de las incapacidades e incompatibilidades previstas en la ley.

### **2.3. ¿De dónde surge la legitimación del Ministerio Público para incidir en el diseño de la Política Criminal?**

Primero que todo, hay que tener claro que el Ministerio Público es en sí mismo parte de la Política Criminal del Estado, ya que este es un órgano Estatal, que si bien es independiente de los tres poderes del Estado, es un órgano a través del cual el Estado aplica una determinada Política Criminal en relación con la persecución del delito, así el Estado lo establece como órgano independiente, separando las funciones investigadoras de las juzgadoras que antes se reunían en el juez, esto lo hace dentro de un plan político criminal, que tiene por objetivo hacer más eficiente la persecución de los delitos. Por lo tanto, el Estado generó una política criminal para hacer más eficiente el proceso penal a través de la reforma procesal penal, en virtud de la cual le atribuyó al Ministerio Público la función exclusiva de la persecución e investigación de los delitos de acción penal pública, entregándole las facultades necesarias para generar sus propios criterios de actuación en relación a los fines que le establece la Constitución y la ley.

Ahora, el Ministerio Público como órgano independiente y jerarquizado, tiene asignada funciones específicas por la ley y la Constitución, entre las que no solo está la mera planificación de la investigación y persecución de los delitos como una cosa formal, sino que detrás de los criterios de actuación que la ley le reconoce al Ministerio Público, se encuentra la obligación de basar los mismos en una Política Criminal debidamente fundamentada. Por tanto, si bien, entre las funciones que la ley le entrega al Ministerio Público, no se encuentra expresamente la de diseñar una debida política criminal persecutoria, creemos esta función se encuentra implícita en la historia de la ley 19.696 que establece el Código Procesal Penal, la historia de la ley 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público y en los Art. 17 letra a) y en el Art. 21 de la misma.

#### *Historia de la Ley 19.696.*

En la historia de la ley 19.696 que establece el Código Procesal Penal, encontramos diversas discusiones que hacen alusión al rol de generación de política criminal persecutoria que le corresponde al Ministerio Público como ente persecutor de los delitos. Es así como se señaló en el Mensaje

presidencial de la Ley 19.696: *“Es, pues, necesario, instituir un órgano -el Ministerio Público- que en base a criterios político criminales explícitos y sometido a estrictos controles de responsabilidad, conduzca la selectividad del sistema penal hacia la criminalidad más lesiva. La reforma procesal penal supondrá, así, una persecución más eficiente y una selectividad en base a criterios político criminales explícitos. El gasto público en el sector deberá optimizarse en base a criterios que permitan su control.”* Por tanto, se considera que el Ministerio Público debe realizar la función persecutoria que le encomienda la ley, basándose en criterios Político Criminales que logren hacer más eficiente la persecución de los delitos, es decir, no es una simple planificación de la persecución penal, sino que hay un plan Político Criminal de persecución que respalda su actuar en un sentido u otro.

En la historia de la ley 19.696, se hace alusión en varias oportunidades al actuar del Ministerio Público en base a criterios político criminales, así por ejemplo, Carlos Peña, Decano de la Universidad Diego Portales señaló: *“En esa perspectiva, comparte la idea de un ministerio público a cargo de la*

*instrucción que, sobre la base de criterios políticos criminales explícitos, administre eficientemente la utilización de los recursos para la persecución penal.”* A propósito de esto, debe entenderse que los criterios Político Criminales sobre los que debe actuar el Ministerio Público, son generados por el mismo Ministerio Público, esto no podría entenderse de otra forma en la medida de que es una institución autónoma y jerarquizada, donde por lo tanto el encargado de establecer la Política Criminal persecutoria que guiará el actuar del Ministerio Público a nivel nacional es el Fiscal Nacional asesorado por el Consejo General, y a nivel regional, esta función corresponde a cada Fiscal Regional.

La Ministra de Justicia de la época, Soledad Alvear, en la historia de la ley 19.696, también hace alusión al actuar del Ministerio Público en base a criterios político criminales: *“Otra característica del nuevo proceso se encuentra en la incorporación de diversos mecanismos de resolución de conflictos -tal como lo explicitara la diputada informante-, que permite diversificar la oferta de tutela judicial del sistema de administración de justicia. De esta forma, la introducción de instituciones, como la*

*suspensión condicional del proceso, los acuerdos reparatorios de naturaleza económica entre las partes, la introducción del procedimiento abreviado, permiten hacer frente a la diversidad de los ilícitos que llegan al conocimiento del fiscal, permitiendo, asimismo, una salida proporcional a la gravedad del delito en cuestión y una reacción punitiva racional y fundada en criterios de sana política criminal.”*

El profesor Bertolino en la misma historia de la ley señaló: “El ministerio público fija las líneas de política criminal en función de una realidad incontrastable en todos los países, que es que la justicia criminal no puede, y tal vez ni deba, ocuparse de todos y de cada uno de los hechos que infringen una norma penal. Es decir, aquí aparece el otro costado, el costado severo del problema, que es el principio de legalidad.” Una vez más se demuestra que el Ministerio Público se establece como una institución cuyo actuar se debe regir por criterios Político Criminales generados por ella misma dentro de su actividad persecutoria. En este comentario particular, reluce el hecho de que el Ministerio Público debe generar criterios Político Criminales que guíen la persecución criminal a los

delitos de mayor connotación social debido a la imposibilidad – presupuestaria y humana- de perseguir todos y cada uno de los delitos que ocurren en un país.

El asesor del Ministerio de Justicia de la época, señor Tavolari, en la historia de la ley 19.696, señala: *“El juez interviene para comprobar que el ministerio público no esté ejerciendo el principio de oportunidad fuera de las hipótesis legales. Ello, porque el sistema que contiene este nuevo Código, a diferencia de lo que ocurre con el derecho anglosajón, tiene su antecedente en el sistema alemán: es la propia ley la que determina las hipótesis legales de aplicación del principio de oportunidad, y por ello vela el juez; también por detrás del principio de oportunidad existe una decisión de política criminal que es resuelta por el Ministerio Público. Se trata en consecuencia de esferas distintas, y no hay contradicción entre ellas.”* En este comentario, se demuestra como en la aplicación de las facultades que integran el principio de oportunidad (Facultad de no inicio de la investigación, archivo provisional, y principio de oportunidad propiamente tal) el Ministerio Público tiene la libertad de generar sus criterios Político

Criminales persecutorios para determinar el modo de aplicación de estas facultades, con el límite de deber respetar los requisitos establecidos por la ley para la procedencia de las mismas.

#### *Historia de la ley 19.640.*

En cuanto a la historia de la ley 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, en el mensaje presidencial se señalan las obligaciones del Fiscal Nacional: *“La dirección del órgano corresponde al Fiscal Nacional, quien es el jefe superior del mismo y responsable de su funcionamiento. Entre sus principales funciones se encuentra la de formular anualmente la propuesta y criterios de persecución penal para el año correspondiente. Asimismo, debe controlar la marcha general de los casos entregados a los diversos fiscales. Además, le compete proponer las políticas públicas necesarias para el mejoramiento del sistema penal así como las modificaciones legales que considere relevantes en materia de persecución criminal y resguardo de los derechos de las personas.”* Aquí podemos apreciar como se señala que es el Fiscal Nacional, como jefe superior del Ministerio Público, quien debe proponer los criterios de

persecución penal, que según lo ya visto anteriormente, se referiría a criterios Político Criminales, lo que es armónico con la última parte, en que se expresa que el Fiscal Nacional puede proponer políticas públicas para el mejoramiento del sistema penal.

En la historia de la ley 19.640, también se señala: *“Se ha pretendido separar las funciones de persecución criminal y de representación que tiene el Fiscal Nacional de las funciones de control administrativo, o sea, del soporte que hace posible que el Fiscal Nacional, entre otras cosas, imparta las instrucciones generales a las fiscalías regionales sobre cada uno de los temas relativos a cada una de las divisiones, como, por ejemplo, sobre políticas de recursos humanos, políticas de administración de presupuestos, políticas de evaluación e incentivo del personal, de capacitación del mismo, de los diseños de información, de los soportes de estudios legales y criminológicos para elaborar criterios de política criminal a lo largo del país.”* Con esto se demuestra como el Fiscal Nacional es concebido dentro del Ministerio Público, como el encargado de la generación de la Política Criminal de persecución, tarea que se debe

realizar en base a estudios legales y criminológicos que sirvan de sustento a las decisiones Político Criminales que se tomen por el mismo.

Para mayor abundamiento, la Ministra de Justicia de la época, Soledad Alvear señaló en las discusiones de la historia de la ley. 19.640: *“Con la creación del ministerio público se aumenta la capacidad del Estado para perseguir la criminalidad oportunamente, pues la sola existencia de fiscales con las atribuciones que les entrega la iniciativa, permite especializar la persecución criminal y mejorar la respuesta estatal a todo tipo de delincuencia, en especial a la que hoy queda al margen de sanción. Por otra parte, el ministerio público viene a racionalizar la labor de persecución penal, por la vía de entregar herramientas tales como los sistemas alternativos de resolución de conflictos. Asimismo, permite radicar la responsabilidad política por el uso del Ius punendi estatal a un órgano concreto y exclusivo, para lo cual se entrega la facultad de dirección de las policías y la obligación de explicitar los criterios de política criminal que utilizará en el cumplimiento de sus funciones.”* En cuanto al Fiscal Nacional, en la misma historia de la ley, el señor Blanco

señala en relación a las funciones del mismo: *”La función central del Fiscal Nacional será fijar la política de persecución penal, que constituye a la vez la principal expresión del nivel jerárquico. Además, le corresponde fijar los criterios generales de la política criminal que será aplicada, lo cual lo hace asesorado del Consejo General al que, para este efecto, concurren diversos especialistas, entre ellos los Directores de las Policías, el Director de Gendarmería y autoridades docentes. Otra función de importancia que asume el Fiscal Nacional se refiere al control del funcionamiento de las Fiscalías Regionales, pero sólo desde el punto de vista administrativo, y para el efecto de fijar los criterios y pautas generales que tienen que ver con la política criminal fijada por la institución.”*

*Artículos 17 A) y 21 LOCMP.*

En cuanto a las referencias legales de la función generadora de Política Criminal por parte del Ministerio Público, como ya dijimos no hay una referencia expresa, pero creemos esta queda de manifiesto en:

En el Art. 17 letra a) de la LOCMP. señala que le corresponde al Fiscal Nacional: Fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de

actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes. Tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las instrucciones generales relativas a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos. El Fiscal Nacional dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación de los hechos punibles, ejercicio de la acción penal y protección de las víctimas y testigos. No podrá dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares, con la sola excepción de lo establecido en el artículo 18.

En este artículo, al referirse a la fijación por parte del Fiscal Nacional oyendo previamente al consejo general, de los criterios de actuación del Ministerio Público, se está refiriendo justamente a criterios Político

Criminales que se establecen como directrices de actuación para los fiscales regionales y locales, los cuáles se deben basar en estudios legales y criminológicos. Y estas decisiones Político Criminales de actuación se concretizan en las instrucciones generales que dicta el Fiscal Nacional y que son obligatorias para los fiscales regionales y locales.

El Art. 21 de la LOCMP. señala: El Fiscal Nacional rendirá cuenta de las actividades del Ministerio Público en el mes de abril de cada año, en audiencia pública. En la cuenta se referirá a los resultados obtenidos en las actividades realizadas en el período, incluyendo las estadísticas básicas que las reflejen, el uso de los recursos otorgados, las dificultades que se hubieren presentado y, cuando lo estime conveniente, sugerirá las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos, y el adecuado resguardo de los derechos de las personas. Asimismo, dará a conocer los criterios de actuación del Ministerio Público que se aplicarán durante el período siguiente.

En este artículo por otra parte, quedan reflejados los dos ámbitos de injerencia en la Política Criminal que tiene el Ministerio Público: primero, el hecho de que se le da la posibilidad de proponer las políticas públicas (política criminal) y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, demuestra como se le da la posibilidad de incidir como órgano técnico en el diseño de Políticas Criminales, no solo las que dicen relación con la persecución del delito, sino con el sistema penal en general. Y segundo, cuando señala que debe dar a conocer los criterios de actuación que el Ministerio Público aplicará durante el período siguiente, reafirma lo señalado en el Art. 17 ya citado, demostrando que el Ministerio Público debe crear y planificar su propia Política Criminal de persecución de delitos, y debe basarla en estudios que sustenten sus decisiones, las cuáles deben ser comunicadas con antelación en su cuenta pública, generando de esta manera una forma de control sobre las decisiones Políticas Criminales adoptadas.

Esta redacción del Art. 21 no es la original de la LOCMP. Ya que el Art. Original no entregaba esta facultad al Ministerio Público de poder sugerir

las políticas públicas y las modificaciones legales que estimare necesarias para el mejoramiento del sistema penal en general. Como señala Guillermo Piedrabuena, ex Fiscal Nacional: *“Esta modificación legal viene a recoger una de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos, que en el año 2003 sugirió diversos ajustes a la reforma procesal penal y las de la Comisión de Seguridad del Senado del 2005 en el mismo sentido. Esta decisión legislativa importa un explícito reconocimiento a la institución Ministerio Público: seis años después de comenzar a regir el nuevo régimen procesal penal en el país, con el Ministerio Público como gran protagonista, los Poderes legisladores reconocen en él al órgano estatal más capacitado y experimentado en la problemática penal, lo que explica que echando pie atrás en su decisión originaria, por la que se negó a este Ministerio la posibilidad de formular políticas públicas, hoy, en cambio, le autoricen expresamente para proponerlas.”*<sup>130</sup>

Por tanto, del el análisis ya expuesto, creemos se desprende la función y la necesidad de diseñar Política Criminal por parte del Ministerio Público para

---

<sup>130</sup> PIEDRABUENA, Guillermo. 2008. Política Criminal de la nueva justicia penal (1999-2007). Revista de Derecho Público. Vol. 73.

guiar la persecución e investigación de los delitos. Y queda demostrado, cómo el Ministerio Público desde sus inicios fue concebido como el órgano encargado del diseño de la Política Criminal persecutoria a lo largo del país, más allá de si existe o no una norma que expresamente diga que el Ministerio público tiene dicha función.

## **2.4. Áreas de influencia del Ministerio Público en la Política Criminal**

En este sub-capítulo, queremos dejar claramente acentado los dos ámbitos de injerencia que tiene el Ministerio Público en el diseño de Política Criminal. Como señalamos en un comienzo, la Política Criminal es compleja, ya que se encarga de la prevención, sanción y rehabilitación de los delitos. Para cumplir estos fines es que la Política Criminal se compone de políticas sociales y penales, y dentro de las políticas penales encontramos las políticas de sanción de los ilícitos, de persecución y de rehabilitación.

El Ministerio Público incide en la Política Criminal en dos ámbitos, uno particular y otro general, estos son:

- 1- En el ámbito particular, el Ministerio Público, es la institución llamada al diseño de la Política Criminal persecutoria a lo largo del país, por ser la institución encargada de manera exclusiva de la persecución de los delitos de acción pública, como señala Jean Pierre Matus: *“estas atribuciones se ejercen tomando decisiones sobre en*

*qué condiciones archivar o no los procedimientos, en qué casos otorgar a los imputados el principio de oportunidad, cuándo correspondería negociar una suspensión condicional del procedimiento, cuándo acceder a un procedimiento abreviado o uno simplificado, y cuándo seguir con el juicio oral hasta el final, en los hechos, todos los días y todos los fiscales adjuntos del Ministerio Público están tomando decisiones de política criminal, esto es, decisiones que hacen realidad la política de persecución penal del Ministerio Público y que suponen la existencia de criterios sobre cuáles delitos se estima prioritario perseguir”.*<sup>131</sup> Por tanto, este sería el primer y principal ámbito de injerencia del Ministerio Público en la Política Criminal, es decir, es el encargado del diseño de la Política Criminal persecutoria, esto además quedó acentado en el sub-capítulo anterior, donde demostramos de dónde surgía la legitimación del Ministerio Público para diseñar estas políticas.

---

<sup>131</sup> MATUS, Jean Pierre. 2006. El Ministerio Público y la Política Criminal en una sociedad democrática. Revista de Derecho. Vol. XIX – N°2 Diciembre 2006. Pág. 190.

Sin embargo, en este punto, existe una excepción que es importante mencionar, esta dice relación con el hecho de que si bien, corresponde al Ministerio Público el diseño de Políticas de persecución penal de los ilícitos, existe otra institución que en su área de desarrollo le corresponde parte del diseño de la Política Criminal persecutoria, nos referimos al Servicio de Impuestos Internos y a su facultad exclusiva de perseguir los delitos tributarios, así se señala en el Artículo 162 inc. 1° del Código Tributario: *“Las investigaciones de hechos constitutivos de delitos tributarios sancionados con pena privativa de libertad sólo podrán ser iniciadas por denuncia o querrela del Servicio. Con todo, la querrela podrá también ser presentada por el Consejo de Defensa del Estado, a requerimiento del Director.”* Es así como el Sub director Jurídico del SII, tiene diversas alternativas para perseguir delitos tributarios, estas son: 1- ejercer la acción penal que privativamente le otorga el art. 162 del Código Tributario, 2- decidir no ejercer la acción penal, en este último caso puede ordenar la aplicación de la sanción pecuniaria que acarrea el delito conforme al procedimiento del artículo 161 del Código Tributario u ordenar el cobro civil de los impuestos que se

adeudaren. Y si no existe mérito en el proceso de recopilación de antecedentes, ordenar archivo.

Otra excepción en cuanto a la actividad propia del Ministerio Público de diseñar la Política Criminal persecutoria, es que también incide en políticas de rehabilitación, en cuanto participa en los programas de tratamiento de droga, *“estos consisten en un procedimiento penal alternativo dentro del sistema de justicia, que está dirigido a infractores cuyos delitos están relacionados con su consumo problemático de drogas. Su función principal es derivar a infractores a rehabilitación bajo supervisión judicial, de manera de facilitar el proceso de cambio y favorecer la adherencia al tratamiento. Para lograr estos propósitos se requiere de metodología específica para todos los intervinientes, especialmente jueces, fiscales y defensores. Los TTD son una metodología de trabajo, probada y replicable, que no requiere de un tribunal especial ni jueces de dedicación exclusiva. No obstante, no son*

*una simple derivación desde justicia a rehabilitación, sino un programa que se proyecta como política pública.”<sup>132</sup>*

El Ministerio Público interviene en este proceso como parte de un equipo interinstitucional a cargo del programa, que está constituido por un juez, un fiscal, un defensor y un representante de los proveedores de tratamiento o dupla psicosocial y un coordinador. El fiscal propone al juez que se siga este procedimiento respecto de los imputados (previa evaluación de sociólogos y sicólogos) que cumplen los requisitos de consumo problemático de drogas y que su caso cumple además con los requisitos de la suspensión condicional del procedimiento, le propone al tribunal seguir el caso a través del tribunal de tratamiento de droga, de esa manera influye en el proceso rehabilitador de dichos imputados, quienes al acceder a este procedimiento son monitoreados a lo largo de todo el periodo de suspensión para verificar el cumplimiento y seguimiento del tratamiento impuesto como condición.

---

<sup>132</sup> FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. 2010. Tribunales de tratamiento de droga. Material Educativo. [En línea] <[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2010-04-28\\_tribunales-de-tratamiento-de-drogas-en-chile-material-educativo.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2010-04-28_tribunales-de-tratamiento-de-drogas-en-chile-material-educativo.pdf)> Pág. 28. [Consulta: 03 de diciembre de 2015]

2- Desde un punto de vista general, el segundo ámbito de injerencia en el diseño de Política Criminal que tiene el Ministerio Público, y que ya lo hemos mencionado, es el que dice relación con la facultad que le otorga el Artículo 21 de la LOCMP. Que dispone que *sugerirá las políticas públicas y modificaciones legales que estime necesarias para el mejoramiento del sistema penal, para una efectiva persecución de los delitos, la protección de las víctimas y de los testigos, y el adecuado resguardo de los derechos de las personas.* No ahondaremos en este punto ya que hablamos largamente del mismo en el sub-capítulo anterior.

## **2.5. ¿Cómo el Ministerio Público diseña Política Criminal?**

### *Distintos Niveles de diseño de Política Criminal.*

Podemos señalar que en el Ministerio Público, hay tres niveles de diseño de Política Criminal persecutoria, la primera es a nivel del Fiscal Nacional, que dicta instructivos generales de actuación, asesorado por el consejo general y por las unidades especializadas de la Fiscalía Nacional. Estos instructivos se sustentan en criterios Político Criminales de persecución para realizar de la manera más eficiente las funciones que le encomienda la Constitución y la ley. Estos son obligatorios a nivel nacional, ya que justamente su función es unificar los criterios de persecución a nivel nacional, para asegurar igualdad de trato en las diferentes causas que conocen las fiscalías del país.

El segundo nivel de diseño de Política Criminal persecutoria es a nivel de Fiscalía Regional, ya que el Fiscal Regional, con el único límite de no contradecir los criterios del Fiscal Nacional, puede establecer criterios Político Criminales de persecución a nivel regional y que deben ser respetados por las fiscalías locales que forman parte de la fiscalía regional

respectiva. Estos criterios Político Criminales de persecución suelen ser distintos según cada Fiscalía Regional en atención a las diferentes necesidades, así por ejemplo, puede que en la Fiscalía Regional de Antofagasta los criterios Político Criminales de persecución en materia de delitos de drogas sean prioritarios y diferentes a los criterios estalecidos, en los mismos delitos, en la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente. Así como también puede existir criterios de persecución diferentes en relación a delitos menores o en razón de la utilización de salidas alternativas, por ejemplo, en la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte se establece como criterio no pasar a control de detención a los imputados por delitos de hurtos en retail, sin embargo, en la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, tienen como criterio pasar a control de detención a todos los imputados por este delito.<sup>133</sup>

Creemos que este tipo de diferencias en los criterios Político Criminales de persecución no son buenos, si bien, a nivel nacional se respetan por cada Fiscalía Regional los criterios establecidos por el Fiscal Nacional, cada

---

<sup>133</sup> Información obtenida en entrevista personal con el Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Centro Norte, Andrés Montes, con fecha 26 de agosto de 2015.

Fiscalía Regional al establecer sus propios criterios Político Criminales persecutorios en ciertos delitos no regulados específicamente a nivel nacional, trae como consecuencia finalmente una diferencia en la persecución, lo que pudiera llegar a ser atentatorio contra el Estado de Derecho, ya que rompe el principio de igualdad.

El tercer nivel de diseño de Política Criminal persecutoria, es a nivel de cada fiscal adjunto de las fiscalías locales, si bien, este sería un nivel mucho más limitado de diseño de Política Criminal persecutoria, por estar ya regidos por las instrucciones de la Fiscalía Nacional y su respectiva Fiscalía Regional, igualmente cabe un espacio de diseño de criterios, por ejemplo, el hecho de que en un caso particular el fiscal adjunto decida o no suspender una causa, es finalmente una decisión de Política Criminal persecutoria.

En cuanto a las materias que se regulan en los instructivos generales del Ministerio Público, creemos que las podemos dividir en dos líneas: primero la actividad que realiza al momento de planificar la forma de investigación, es decir, cómo se deben investigar los delitos según sus distintas clases,

según criterios Político Criminales qué delitos priorizar en las investigaciones que realizan los fiscales, qué formas de término deben priorizarse según el delito, qué diligencias deben realizarse y qué instrucciones se les deben dar a las policías en cada caso. Y segundo, la actividad a través de la cual el Ministerio Público en base a criterios Político Criminales, aplica las salidas alternativas que la ley procesal le provee<sup>134</sup> (entendiéndolas en un sentido amplio, es decir todas aquellas que permiten poner término, suspender o resolver el conflicto de una forma distinta al juicio oral). Estas serían: La aplicación del principio de oportunidad, que contiene el archivo provisional, la facultad de no iniciar la investigación y el principio de oportunidad propiamente tal y las salidas alternativas en un sentido estricto, que son la suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios.

Al respecto, señalaremos de qué se trata cada una de estas salidas alternativas para luego desarrollar cuáles han sido los principales criterios

---

<sup>134</sup> Esto sin perjuicio de que en los Instructivos generales de la Fiscalía Nacional, también se regulan cuestiones meramente administrativas y de gestión del Ministerio Público.

Político Criminales de actuación que ha establecido en sus instructivos generales la Fiscalía Nacional en relación a las mismas.

*Principio de legalidad procesal penal versus principio de oportunidad.*

Antes de empezar la explicación, para entender algunas de estas salidas alternativas, hay que hacer referencia al principio de legalidad procesal penal versus el principio de oportunidad: El principio de legalidad procesal penal está consagrado en el Art. 166 del Código Procesal Penal, en el que se señala, que en relación con los delitos de acción penal pública, si el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho que reviste características de delito, con el auxilio de la policía, promoverá la persecución penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos previstos por la ley. Sin embargo y como señala Chahuán, sea cuál sea el sistema de persecución penal que se utilice y los recursos con los que este cuente, es imposible que todos los delitos sean investigados y castigados. Es por esto, que como contrapartida del principio de legalidad procesal penal, surge el principio de oportunidad, consagrado en el Código Procesal Penal, y que se define como “*la facultad del órgano*

*encargado de ejercer la acción penal pública y de acusar al imputado, para renunciar al ejercicio de la acción o suspender o hacer cesar el curso del procedimiento ya iniciado, respecto de uno o más delitos y/o imputados, pese a la existencia de un hecho que reviste los caracteres de delito y a la inexistencia de causas de exclusión o extinción de la responsabilidad criminal en favor de los únicos imputados, y pudiendo exigirse o no ciertas condiciones o cargas de parte del imputado que se beneficia de dicha decisión”*<sup>135</sup> Es así, como el Código Procesal Penal, le otorga al Ministerio Público una serie de facultades que en un sentido amplio caben dentro de este principio de oportunidad, y estas serían: Archivo provisional, facultad de no inicio de la investigación y el principio de oportunidad propiamente tal.<sup>136</sup> Estas facultades, que en su conjunto componen el principio de oportunidad, son las herramientas que tiene el Ministerio Público para, a través de criterios Político Criminales, orientar la persecución penal a los delitos de mayor connotación social. Además con el reconocimiento del

---

<sup>135</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 33.

<sup>136</sup> El principio de oportunidad puede ser libre o reglado, es libre cuando queda a discreción del ente persecutor en qué casos aplicar el principio de oportunidad, sin que exista una regulación legal que lo oriente o limite. Y el principio de oportunidad es reglado, cuando este puede aplicarse solo dentro de la esfera que señala la ley, limitando así las facultades de aplicación del mismo por el legislador. Este último es el caso de Chile, en que el legislador entrega un marco de actuación al Ministerio Público para que aplique el principio de oportunidad a través de las herramientas que la ley le otorga, y estas serían las salidas alternativas.

principio de oportunidad se contribuye a evitar la selectividad informal y a veces arbitraria, fijada por órganos no responsables jurídica ni políticamente.

*Salidas Alternativas en el nuevo proceso penal.*

Ahora pasaremos a la explicación de todas aquellas salidas alternativas del proceso penal, entendiéndolas, como ya señalamos, como todas aquellas que implican el término del proceso a través de una vía distinta del Juicio Oral, para posteriormente desarrollar los criterios Político Criminales de actuación que ha establecido el Ministerio Público en relación a las mismas.

**Archivo Provisional:** Este se encuentra regulado en el Art. 167 del Código Procesal Penal, en virtud de éste el Ministerio Público podrá archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitieren desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos en tanto no hubiera intervenido el juez de

garantía. Si el delito mereciere pena aflictiva, el fiscal deberá someter la decisión sobre archivo provisional a la aprobación del Fiscal Regional.

En el archivo la víctima podrá solicitar al Ministerio público la reapertura del procedimiento y la realización de diligencias de investigación. Asimismo, podrá reclamar de la denegación de dicha solicitud ante las autoridades del ministerio público.

Por lo tanto esta medida es esencialmente revocable en la medida de que aparezcan nuevos hechos que permitan continuar con la investigación.

Como señala Horvitz y Lopez, *“esta institución tiene por finalidad ahorrar recursos al sistema cuando, desde un principio, no existe expectativa razonable de éxito para la persecución penal de un determinado hecho que reviste caracteres de delito y se han superado los controles que la ley establece para evitar su utilización abusiva.”*<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. 2003. Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 486.

La aplicación del archivo por parte de los fiscales, se realiza según los criterios de actuación que fija el Ministerio Público en base a criterios Político Criminales, ya que si bien, la ley establece requisitos para la procedencia del archivo provicional, es el Ministerio Público quién debe determinar en qué casos se considera que no hay suficientes indicios para continuar con la persecución penal.

**Facultad de no iniciar la investigación:** Esta se encuentra consagrada en el Art. 168 del Código Procesal Penal, según esta en tanto no se hubiere producido la intervención del juez de garantía en el procedimiento, el fiscal podrá abstenerse de toda investigación, cuando los hechos relatados en la denuncia no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitieren establecer que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del imputado. Esta decisión será siempre fundada y se someterá a la aprobación del juez de garantía.

Del mismo modo que en el archivo provicional, la víctima podrá interponer la respectiva querrela que, si es declarada admisible, implicará la obligación

del fiscal de continuar con el procedimiento, tal como se estipula en el Art 169 del CPP.

Como señalan Horvitz y Lopez, “*La **ratio** de esta norma es, justamente, excluir lo más tempranamente posible del sistema aquellos casos en que el Estado carece de fundamento para hacer actuar el **ius puniendi**, generando una selectividad oportuna y racional que determina, además, un importante ahorro de recursos.*”<sup>138</sup>

**Principio de oportunidad propiamente tal:** Este se encuentra consagrado en el Art. 170 del Código Procesal Penal, en virtud de este los fiscales del ministerio público podrán no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se tratare de un hecho que no comprometiere gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito excediere la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo o que se tratare de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>138</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Ibíd.*

Para estos efectos, el fiscal deberá emitir una decisión motivada, la que comunicará al juez de garantía. Éste, a su vez, la notificará a los intervinientes, si los hubiere.

Dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la decisión del fiscal, el juez, de oficio o a petición de cualquiera de los intervinientes, podrá dejarla sin efecto cuando considerare que aquél ha excedido sus atribuciones en cuanto la pena mínima prevista para el hecho de que se tratare excediere la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo, o se tratare de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. También la dejará sin efecto cuando, dentro del mismo plazo, la víctima manifestare de cualquier modo su interés en el inicio o en la continuación de la persecución penal.

La decisión que el juez emitiera en conformidad al inciso anterior obligará al fiscal a continuar con la persecución penal.

Una vez vencido el plazo señalado en el inciso tercero o rechazada por el juez la reclamación respectiva, los intervinientes contarán con un plazo de diez días para reclamar de la decisión del fiscal ante las autoridades del ministerio público.

Conociendo de esta reclamación, las autoridades del ministerio público deberán verificar si la decisión del fiscal se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas que hubieren sido dictadas al respecto.

Transcurrido el plazo previsto en el inciso precedente sin que se hubiere formulado reclamación o rechazada ésta por parte de las autoridades del ministerio público, se entenderá extinguida la acción penal respecto del hecho de que se tratare.

La extinción de la acción penal de acuerdo a lo previsto en este artículo no perjudicará en modo alguno el derecho a perseguir por la vía civil las responsabilidades pecuniarias derivadas del mismo hecho.

Como señalan Horvitz y López, *“Entre las obligaciones que la ley impone al Fiscal Nacional, el artículo 17 letra a) de la LOCMP dispone que debe “fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de actuación del ministerio público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes”. En el segundo inciso añade que “dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación de los hechos*

*punibles, ejercicio de la acción penal y protección de las víctimas y testigos". En consecuencia, es a través de instrucciones generales que el Fiscal Nacional puede definir las hipótesis de aplicación del principio de oportunidad conforme a determinados lineamientos político-criminales que deberá exponer en su cuenta anual de actividades.”<sup>139</sup>*

En relación con la aplicación de esta facultad por el Ministerio Público, creemos necesario mencionar el que creemos un efecto interesante de este principio de oportunidad, y que es el hecho de que a través de este se puede dar una derogación fáctica de ciertos tipos penales caducos o en los que se exceden las atribuciones del derecho penal como mecanismo de control social. Esto porque a través de la oportunidad se pueden dejar reiteradamente sin efecto normas que ya no corresponden con la realidad actual, a través de la no persecución de las mismas por falta de la importancia social necesaria que estas requieren para su persecución, y la reiteración de este ejercicio llevaría a la derogación fáctica del precepto.

---

<sup>139</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. 2003. Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 488.

Explicaremos también las salidas alternativas en sentido estricto, estas son: Suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios. Como pequeña introducción a estas salidas alternativas, podemos señalar que su fundamento en el sistema penal, es la relevancia que toma el interés de la víctima por sobre el interés social que se manifiesta a través de la pena, a consecuencia de esto estas salidas alternativas son respuestas estatales al fenómeno criminal que implican un nivel menor de represión por parte del sistema, reconociéndole a las partes del conflicto la capacidad de solucionar ciertos casos penales. Además estas salidas responden a un imperativo social, que implica la mínima utilización del poder punitivo Estatal posible, evitando la congestión del sistema penal, y entregando una solución adecuada a problemas que no se resuelven con la imposición de una pena privativa de libertad, ya que para la víctima no todo daño es reparado con este tipo de sanciones penales.<sup>140</sup>

**Suspensión condicional del procedimiento:** Esta se encuentra consagrada en el Art. 237 y siguientes del Código Procesal Penal, se establece que ella

---

<sup>140</sup> ORTEGA, Claudio. 2006. "Política criminal en el nuevo proceso penal". Memoria en Derecho Universidad Central. Santiago, Chile. Págs. 142 a 145.

se decreta por el juez de garantía, a solicitud del Ministerio Público, efectuada con el acuerdo del imputado. Es necesario para ello que se cumplan tres requisitos: que la pena privativa o restrictiva de libertad que pudiere imponerse no exceda de tres años (en concreto)<sup>141</sup>, que el imputado no haya sido condenado anteriormente por crimen o simple delito y que el imputado no tuviere vigente una suspensión condicional del procedimiento, al momento de verificarse los hechos materia del nuevo proceso.

Tratándose de imputados por delitos de homicidio, secuestro, robo con violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas, sustracción de menores, aborto; por los delitos contemplados en los artículos 361 a 366 bis y 367 del Código Penal; por los delitos señalados en los artículos 8°, 9°, 10, 13, 14 y 14 D de la ley N°17.798; por los delitos o cuasidelitos contemplados en otros cuerpos legales que se cometan empleando alguna de las armas o elementos mencionados en las letras a), b), c), d) y e) del artículo 2° y en el artículo 3° de la citada ley N°17.798, y por conducción en estado de ebriedad causando la muerte o lesiones graves o gravísimas, el

---

<sup>141</sup> Corresponde a la pena aplicable al caso en concreto, es decir, en caso de dictarse sentencia, no en relación a la pena legal abstracta.

fiscal deberá someter su decisión de solicitar la suspensión condicional del procedimiento al Fiscal Regional.

El juez, para resolver, puede requerir del Ministerio Público, los antecedentes necesarios y, si acoge la petición, establece las condiciones que deberá cumplir el imputado por un plazo no inferior a un año ni superior a tres años. Si infringe alguna de las condiciones establecidas, se revoca la suspensión, continuando el proceso y la correspondiente sanción legal. En cambio, si el imputado cumple con las condiciones impuestas por el periodo señalado por el tribunal, se dicta el sobreseimiento definitivo por extinción de la responsabilidad penal.

Como señala Chahuán, *“Según la opinión de diversos autores la institución a la que nos referimos “constituye una eficiente forma de reasignar los recursos del sistema de justicia criminal de acuerdo con criterios racionales de persecución penal, proporcionando otras ventajas deseables como la evitación del etiquetamiento formal y un relevante descongestionamiento del servicio judicial. Además se plantea la*

*posibilidad de auxiliar a la víctima por la vía de establecer como condición de la suspensión la reparación del daño ocasionado con el delito. En la práctica, el fiscal del Ministerio Público deberá evaluar la situación del imputado y la gravedad del delito que se le atribuye, con las excepciones que expresamente prevé la ley.”<sup>142</sup>*

En el Art. 238 del CPP, se establecen las condiciones que puede decretar el juez al imputado, sin embargo esta no es una enumeración taxativa, ya que la letra h) es una causal abierta que se puede aplicar según las particularidades del caso concreto, siendo esta propuesta fundamentada por el Ministerio Público.

**Acuerdo reparatorio:** Este está regulado en el Art. 241 y siguientes del Código Procesal Penal, en el se señala en qué casos proceden este tipo de acuerdos, disponiendo que el imputado y la víctima podrán convenir acuerdos reparatorios, los que el juez de garantía aprobará, en audiencia a la

---

<sup>142</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 103.

que citará a los intervinientes para escuchar sus planteamientos, si verificare que los concurrentes al acuerdo hubieren prestado su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de sus derechos.

Los acuerdos reparatorios sólo podrán referirse a hechos investigados que afectaren bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, consistieren en lesiones menos graves o constituyeren delitos culposos.

En consecuencia, de oficio o a petición del Ministerio Público, el juez negará aprobación a los acuerdos reparatorios convenidos en procedimientos que versaren sobre hechos diversos de los previstos en el inciso que antecede, o si el consentimiento de los que lo hubieren celebrado no apareciere libremente prestado, o si existiere un interés público prevalente en la continuación de la persecución penal. Se entenderá especialmente que concurre este interés si el imputado hubiere incurrido reiteradamente en hechos como los que se investigaren en el caso particular.

Es importante señalar en relación con esta salida alternativa, Como dice Chahuán, *“En el esquema de una sociedad (...) desigual como la nuestra subsiste, sin embargo, una importante objeción a esta “salida alternativa”, cual es que los poderosos económicamente siempre tendrán acceso a ella quedando reservado, una vez más, el instrumento penal para los más débiles y vulnerables socialmente. La crítica parece inobjetable y resulta siempre corroborada por las investigaciones criminológicas que estudian las causas de la impunidad en el ámbito de la delincuencia de “cuello blanco”. No obstante, pensamos que la explicitación de esta realidad en el proceso penal y el control sobre la operatividad de esta nueva institución permitirán considerar este factor en las políticas de persecución pública, y el Ministerio Público podrá desarrollar soluciones adecuadas para tales casos –como, por ejemplo, la mediación entre imputado y víctima para promover un acuerdo reparatorio posible de cumplir para el imputado– que eviten que para el sujeto económicamente débil, pero dispuesto a colaborar la única reacción penal posible sea la prisión”*<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 105.

*Criterios Político Criminales establecidos en los Instructivos de la Fiscalía Nacional.*

A continuación pasaremos a analizar algunos criterios Político Criminales de actuación que ha establecido la Fiscalía Nacional en relación con la aplicación de las salidas alternativas en general.

Primero nos referiremos al instructivo N° 790 del año 2008, en que se establecen criterios de actuación relativos al archivo provisional, el principio de oportunidad y a la facultad de no iniciar una investigación. Dicho instructivo señala que estos criterios deben aplicarse en la tramitación de todos aquellos delitos que no pertenezcan al ámbito de regulación de alguna de las unidades especializadas en que se encuentra especializado el Ministerio Público. Señala además el instructivo que estas instituciones procesales suelen aplicarse a delitos de menor complejidad en su sustanciación y que conforman la mayoría de los ingresos en las fiscalías locales, y que ese porcentaje superior de casos, a juicio del Fiscal Nacional,

requieren criterios claros y uniformes que faciliten su tramitación, permitiendo mejorar la eficiencia en la gestión de este tipo de ilícitos.

En cuanto al Archivo Provisional, este instructivo señala que este constituye una herramienta de gestión, que debe servir para descongestionar la carga de trabajo de las fiscalías locales, descongestión que a su vez, debe reflejarse en la mayor eficiencia en la persecución penal de los casos que tengan mayores probabilidades de éxito investigativo. Es decir, se deja claro que la herramienta del archivo debe ser utilizada con la finalidad de poder abocarse de una manera más eficiente a las causas que tengan mayores probabilidades de buenos resultados en la persecución que realizan los fiscales adjuntos.

En el instructivo se hace una mención especial a ciertos delitos que atenten contra bienes jurídicos relevantes, como serían los que afectan la libertad o indemnidad sexual, la vida y la libertad personal, los que comprometan la probidad funcionaria, el patrimonio fiscal o el de órganos estatales, o en que hayan participado funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos.

Señalando el instructivos que este tipo de ilícitos (aunque no existan indicios suficientes que permitan continuar con la investigación) deben ser igualmente investigados hasta agotar todos los medios razonables de esclarecimiento del ilícito denunciado y de sus autores antes de dar aplicación al archivo. Por tanto, en este caso, el instructivo realiza una orientación Político Criminal direccionada a la gravedad del bien jurídico lesionado, señalando que a pesar de que no existan suficientes antecedentes para proseguir con el caso, igualmente deben hacerse todas las diligencias investigativas razonables que pudieren permitir obtener algún tipo de información.

Luego el instructivo hace una diferenciación en la aplicación del archivo, en relación si el delito merece o no una pena aflictiva:

Dispone que si el delito no tiene asignada una pena aflictiva, los fiscales pueden aplicar el archivo, si según su experiencia, no emanen antecedentes de la denuncia que 1) les permitan desarrollar diligencias investigativas útiles para esclarecer los hechos y la identificación de los partícipes, 2) ni aparecieren elementos que, en ese momento, permitan relacionar el caso

con otros hechos denunciados que presenten características, modus operandi u otras circunstancias similares. Por tanto, se deja al criterio racional y experiencia de cada fiscal determinar si existen o no antecedentes que permitan continuar con una investigación exitosa.

Por último se señala, que siempre se le debe comunicar a la víctima del delito la decisión de archivo de la causa, vía teléfono o de carta, adjuntando en el mismo oficio un modelo de carta que se le debe enviar a la víctima.

En caso que el delito merezca pena aflictiva, los criterios cambian, ya que en este caso, antes de decretar el archivo, es necesario que el fiscal evalúe la posibilidad y necesidad de realizar diligencias preliminares y/o de despachar una orden de investigar, esto en atención de la probabilidad de obtener algún resultado exitoso para el esclarecimiento de los hechos o la individualización de los partícipes. O sea, aquí se requiere una mayor acuciosidad por parte del fiscal, debiendo emitir una orden de investigar o alguna otra diligencia si existe al menos una pequeña probabilidad de éxito de la misma.

Luego se establece, que si del estudio de los antecedentes, y según la experiencia del fiscal, se desprende que decretar diligencias preliminares o despachar una orden de investigar no llevará a ningún resultado provechoso, el fiscal solo puede decretar el archivo de la causa, previa aprobación del fiscal regional. Por tanto, en este caso, no se confía completamente al criterio del fiscal adjunto la decisión de archivar la causa, sino, requiere de un doble exámen, ya que requerirá de la aprobación de su superior, el fiscal regional respectivo.

En cuanto al Principio de Oportunidad, el instructivo señala que los fiscales deberán abstenerse de aplicar el principio de oportunidad respecto de denuncias o investigaciones constitutivas de ilícitos de manejo o conducción en estado de ebriedad o bajo la influencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, previsto y sancionado en el inciso primero del artículo 196 E en relación al 115 A de la ley 18.290 de tránsito. En este caso se establece como criterio Político Criminal que este tipo de ilícitos a juicio del Ministerio Público, comprometen gravemente el interés público, por lo que no cabría la aplicación del principio de oportunidad por los

fiscales adjuntos. Hay que hacer presente que en la actualidad y con la entrada en vigencia de la Ley 20.770, llamada ley Emilia, el criterio de aplicación del principio de oportunidad se ve muy restringido, ya que se aumentaron las penas que dicen relación con este ilícito, pero de todas maneras, en aquellos supuestos en que por la pena asignada al hecho delictivo pudiera aplicarse la oportunidad, se mantiene el criterio de este instructivo de evitar aplicarlo por comprometer gravemente el interés social.

El instructivo también establece como criterio de actuación en relación al principio de oportunidad, que en el caso del delito de receptación, los fiscales solo pueden aplicar la oportunidad cuando la pena mínima asignada por ley al ilícito del cual proviene la especie receptada no excediere de presidio menor en su grado mínimo.

En los dos casos antes señalados se estipula en el instructivo, que en casos excepcionales y fundados podría aplicarse igualmente el principio de oportunidad, pero para ello se requerirá la aprobación del fiscal regional respectivo.

Por último, el instructivo señala como criterio de actuación respecto de los demás ilícitos a los que puede ser aplicable el principio de oportunidad, que los fiscales deben tener presente como factor que limite su aplicación, la reiteración de denuncias presentadas en contra del mismo imputado, se haya hecho o no uso del principio de oportunidad en los otros casos. Aquí se establece un criterio Político Criminal claro, y es que la reiteración de denuncias en contra del mismo imputado (a pesar de no haber una sentencia condenatoria en su contra) lo hace sospechoso, por lo que en criterio del fiscal nacional, se comprometería gravemente el interés público, no haciendo procedente la aplicación de esta facultad.

Por último, en cuanto a la Facultad para no iniciar la investigación, el instructivo insta a tomar esta decisión lo antes posible, evitando así que la causa se judicialice, esto, cuando de la sola lectura de los antecedentes se desprenda que los hechos no son constitutivos de delito o que la responsabilidad penal se encuentra extinguida. Señala además, que los fiscales podrán efectuar actividades de menor entidad tendientes a corroborar los antecedentes de la denuncia para respaldar o reafirmar su

decisión de aplicar la facultad de no iniciar la investigación. Se dispone que estas actuaciones no han de considerarse diligencias investigativas.

Destaca el instructivo que la oportuna y eficiente utilización de esta facultad, es una herramienta importante para optimizar los niveles de eficiencia en la gestión de cada fiscalía local, por lo que los fiscales deben solicitar la aprobación al juez de la facultad de no inicio de la investigación en el plazo más breve posible desde el ingreso de la denuncia.

A continuación analizaremos el oficio de la Fiscalía Nacional N°060 del año 2014, en este se imparten criterios de actuación aplicables a la etapa de investigación del proceso penal, conteniendo instrucciones sobre: Actividades de la etapa de investigación en general, medidas cautelares, salidas alternativas y cierre de la investigación y actuaciones posteriores a la misma.

En relación a las salidas alternativas, este señala:

En cuanto a la suspensión condicional del procedimiento, el instructivo señala: *“la suspensión condicional del procedimiento es un instrumento procesal y político criminal, entregado en cuanto a su promoción, a la discrecionalidad del Ministerio Público para que haga uso de el cada vez que estime que la persecución criminal no aparece necesaria, teniendo en consideración motivos de racionalidad en la actividad de persecución penal, evitar estigmatizar a imputados sin, o con bajo contagio criminógeno, maximizar la asignación de recursos del sistema de indagación y enjuiciamiento criminal.”*

Por lo tanto, al ser la suspensión condicional, un instrumento procesal y Político Criminal, lo que hace el Fiscal Nacional es regular su aplicación según criterios Político Criminales pre establecidos en los instructivos, y que generan una igualdad de aplicación de esta salida alternativa a nivel nacional.

Algunos de los criterios de aplicación señalados son: En cuanto al primer requisito de procedencia de la suspensión condicional del procedimiento, que dice relación con que en el evento de dictarse sentencia condenatoria, la pena no exceda de tres años de privación de libertad, el instructivo señala que los fiscales “*serán especialmente cuidadosos cuando el delito por el que se formalizó tenga asignada pena de presidio o reclusión menor en su grado máximo. En todo caso, aún tratándose de ilícitos en que la pena asignada no sea aflictiva, los fiscales deberán hacer siempre una estimación seria del grado de desarrollo del ilícito por el que se formaliza, participación del eventual suspendido y las circunstancias modificatorias de responsabilidad penal que concurran, principalmente, de las agravantes. En caso de ilícitos que tengan asignadas penas privativas de libertad de crimen, la aplicación de estas salidas alternativas ha sido restringida, como más adelante se detalla.”*

Esta herramienta (así como la herramienta del principio de oportunidad) da al Ministerio Público una posibilidad de poder corregir la irracionalidad punitiva en que muchas veces cae el legislador, y que se grafica en el

aumento de penas de delitos comunes y la criminalización de conductas discutibles, como por ejemplo, el no pago del pasaje del transporte público o el hurto falta en multitiendas.

En cuanto al requisito de procedencia de la suspensión condicional, que dice relación con que el imputado no hubiere sido condenado anteriormente por crimen o simple delito, el instructivo señala *“que se instruye a los fiscales a abstenerse de solicitar esta salida alternativa respecto de aquellos imputados condenados, cuyas sentencias aún no se encuentran firmes y ejecutoriadas.”*

En relación con la condición de que el imputado no debe haber estado suspendido condicionalmente al momento de verificarse los hechos materia del nuevo proceso, se señala en el instructivo que *“se debe tener presente que la suspensión condicional del procedimiento constituye, por regla general, un beneficio para el imputado. En este sentido y como quedó asentado en la historia de la ley, esta salida se asimila a una anticipación de la remisión condicional de la pena prevista en la Ley 18.216. Se trata*

*entonces, de una oportunidad para aquel imputado que, en caso de condena, probablemente hubiera de cumplir su pena con un beneficio alternativo, obviándose un pronunciamiento definitivo sobre su responsabilidad en los hechos y evitándose los efectos estigmatizantes de una eventual condena. Por ello, los fiscales tendrán presente este sentido de beneficio antes de solicitar esta salida alternativa, respecto de imputados que ya hubieren sido beneficiarios de la misma. Así, cuando no hubieren transcurrido más de dos años entre el vencimiento del plazo de la última suspensión y la fecha de comisión de los nuevos hechos ilícitos, los fiscales se abstendrán de solicitarla. De igual modo, no se solicitará respecto de aquel imputado que ya hubiere sido beneficiario de la suspensión condicional del procedimiento en tres ocasiones anteriores, cualquiera sea el tiempo transcurrido entre cada vencimiento y los nuevos hechos imputados.*”

En relación con las condiciones que se pueden solicitar por el Fiscal en la suspensión condicional del procedimiento, y que se encuentran en el Art. 238 del Código Procesal Penal, el instructivo señala que “*toda condición*

*deberá ser solicitada, siempre, con un criterio de utilidad, ya sea en relación a los requerimientos y necesidades de la víctima, en beneficio de la comunidad o para reconducir la conducta del imputado.*”

Este instructivo también establece los requisitos de procedencia de la suspensión condicional en el caso de delitos con penas de crimen, al respecto señala que *“como criterio general de actuación los fiscales adjuntos se abstendrán de proponer esta salida alternativa en aquellos casos en los que se investiguen ilícitos a los que la ley asigne en abstracto, en cualquiera de sus grados o en forma alternativa, penas de crimen. Sin embargo, tanto en aquellos crímenes contemplados en el inciso sexto del artículo 237 del Código Procesal Penal, como en otros, los respectivos Fiscales Regionales podrán autorizar de manera excepcional la aplicación de esta medida facultativa, debiendo constar dicha autorización en la carpeta investigativa, y ponderando previamente la concurrencia de los siguientes criterios orientadores, cuando correspondiere: 1) Que la víctima hubiere manifestado su conformidad con la salida alternativa; 2) Que se acuerde una reparación significativa para la víctima atendida la naturaleza*

*del ilícito y entidad del perjuicio ocasionado; 3)Que el imputado hubiere observado una actitud de especial colaboración con la investigación, como cuando identifica a otros partícipes, restituye las especies sustraídas o permite su recuperación; 4)Que en la comisión del ilícito no se hubieren utilizado armas de fuego; 5)La extensión y gravedad de las consecuencias del ilícito y 6)La existencia de investigaciones vigentes o procesos pendientes en contra del imputado.”*

La ponderación de cómo estas circunstancias se complementarán o compensarán entre sí, se efectuará por la autoridad regional caso a caso, observando siempre un criterio restrictivo respecto de la aplicación de la suspensión condicional en estos ilícitos.

En estos casos, los fiscales adjuntos solicitarán un plazo de suspensión de tres años, debiendo impugnar por vía de la apelación aquellas resoluciones que establezcan un término inferior a dos años.

En este caso, vemos como la Política Criminal persecutora del Ministerio Público, se orienta en relación a establecer un criterio general restrictivo de la aplicación de este beneficio a quienes cometen un ilícito que en abstracto tiene pena de crimen, pero deja una puerta abierta a la aplicación del mismo, siempre y cuando se cumplan algunas de las condiciones que establece el Fiscal Nacional, quedando de manifiesto que lo que se prioriza es la satisfacción de la víctima, ya que al establecer como una de las condiciones el hecho de que la víctima este de acuerdo con la aplicación de esta salida alternativa al imputado y que se acuerde una reparación significativa para la víctima, se demuestra como en este caso se prioriza la satisfacción de la víctima, principal afectado por el ilícito, por sobre el reproche social producto de la conducta criminal.

El instructivo también establece criterios específicos de aplicación de la suspensión condicional del procedimiento en relación al delito de conducción bajo la influencia de alcohol o en estado de ebriedad, haciendo diferencias en la aplicación según los grados de alcohol en la sangre, las consecuencias dañosas o no a terceros, si el ilícito es cometido por un

reincidente en el mismo delito o si es cometido por un conductor profesional en el desempeño de sus funciones. De todas maneras estos criterios deben ser reformados, a propósito de la publicación de la Ley Emilia, que aumenta las penas para estos ilícitos.

El hecho de que se regule la aplicación específica de este beneficio en este tipo de delito, da cuenta del hecho de considerarlo un delito grave por parte del Fiscal Nacional, por ser atentatorio contra la sociedad por las consecuencias nocivas que el actuar irresponsable y negligente de una persona acarrea, por lo que se encargó de establecer una Política Criminal persecutoria específica al respecto.

En cuanto a los acuerdos reparatorios, el instructivo señala: *“Los acuerdos reparatorios constituyen una de las principales salidas alternativas en el nuevo proceso penal, atendiendo a los intereses concretos de la víctima, por sobre los intereses abstractos del Estado, es decir, permite considerar sus intereses puntuales en el conflicto social que significa el delito frente a los intereses abstractos del Estado en relación al mismo. Con el uso de este*

*mecanismo, el sistema de procedimiento penal no es entendido como un sistema destinado a la aplicación de penas, sino como un sistema destinado a la resolución de conflictos en concreto, haciendo excepción, en determinados casos y bajo ciertos supuestos, a la aspiración general del sistema procesal penal en orden a acreditar los hechos y las responsabilidades que permitan la imposición de una pena, lo cual no implica una solución del conflicto sino solo una reacción punitiva del Estado frente al delito. El mecanismo de los acuerdos reparatorios permite encontrar una solución efectiva al conflicto penal, de modo que para ello el nuevo sistema procesal penal debe permitir un conjunto de diligencias y habilidades distintas de las tradicionalmente exigidas para la persecución y el juicio penal, obligando a su vez a los fiscales a desplegar tres actividades básicas:”*

- 1) Favorecer los acuerdos reparatorios, en relación a esto, el instructivo señala que el Fiscal, en los casos en que proceda el acuerdo reparatorio, debe ponerlo siempre en conocimiento de la víctima presente en el proceso, de modo que esta sepa que tiene esta posibilidad de solución y reparación del conflicto.

2) Estudiar la procedencia y conveniencia de los mismos, es decir, los fiscales deben analizar que el acuerdo recaiga sobre un bien jurídico disponible de carácter patrimonial, lesiones menos graves o leves, o cuasidelitos. Señalando el instructivo que se entenderá como bien jurídico disponible *“aquellos que al proteger ámbitos de carácter esencialmente privados, su afección puede ser consentida o perdonada por su titular con efecto eximente o extintivo de la responsabilidad penal, en consecuencia, disponible es el bien jurídico que se ve afectado por un delito que deja de ser tal por el consentimiento de la víctima en la ejecución del hecho o que puede perdonarse por ella con posterioridad al mismo.”*

En este punto, en el instructivo, el Fiscal Nacional, establece un criterio Político Criminal persecutorio claro, señala que *“el ilícito de robo con fuerza en las cosas efectuado en lugar habitado o destinado a la habitación o en sus dependencias, es de carácter pluriofensivo, ya que no sólo atenta contra el bien jurídico propiedad, sino también, contra la intimidad e inviolabilidad del hogar. Por lo mismo los fiscales del Ministerio Público*

se opondrán en todo caso a las solicitudes de acuerdos reparatorios que se planteen respecto de este delito.”

- 3) Oponerse cuando corresponda, a la aprobación por el tribunal de esta salida alternativa. Señala el instructivo, que los fiscales deberán oponerse al acuerdo reparatorio cuando este no cumpla los requisitos antes señalados y cuando de algún modo se infiriere por el fiscal que la víctima no ha consentido libremente en el acuerdo, ya sea por haber sido engañada, amenazada, coaccionada o inducida al mismo. Del mismo modo se opondrán a estos acuerdos cuando exista un interés público prevalente en la continuación de la persecución penal, justificarán los fiscales esta decisión, como señala el instructivo, a la luz de los fines preventivos de la pena, esto es la prevención general o especial, según sea el caso. Según el instructivo, habrá un interés público, *“cuando el imputado haya incurrido reiteradamente en el mismo ilícito, o cuando la reincidencia sea por hechos distintos pero de igual o mayor gravedad, o cuando tratándose de hecho de menor entidad su conducta pretérita permita advertir una constane vulneración al ordenamiento jurídico.”*

4) Es importante destacar en este punto, que el Fiscal Nacional, señala que para considerar la reincidencia del imputado, no solo se tomarán en cuenta las condenas anteriores, sino también las causas anteriores del imputado terminadas por principio de oportunidad o suspensión condicional del procedimiento.

Por último, en este punto, el Fiscal Nacional también señala como criterio, *“que los fiscales se opondrán al nuevo acuerdo alcanzado en una misma causa, cuando los anteriores hubieran sido revocados debido al incumplimiento del imputado”* configurando este hecho, según el Fiscal Nacional, *“un interés en la comunidad en orden a que el infractor sea efectivamente perseguido por su responsabilidad y sancionado, de modo que los fines de la pena operen a su respecto.”*

## 2.6. Límites o controles del Ministerio Público en el diseño de Política Criminal

Como ya señalámos, el Ministerio Público es una institución autónoma, que no depende de ninguno de los tres poderes del Estado, sin embargo, esta independencia no implica que el Ministerio Público esté excluido del sistema de controles y responsabilidades al que está sometido todo poder público. De hecho, uno de los principios rectores del Ministerio Público, es el principio de control y responsabilidad, según el cuál el Ministerio Público y los fiscales que lo integran están sujetos a un conjunto de controles de diversa índole. Estos controles y/o contrapesos están contemplados en la Constitución, la LOCMP, en el Código Procesal Penal y en el Código Orgánico de tribunales.<sup>144</sup> La regla general en esta materia se consagra en el art. 45 de la LOCMP: “*Los fiscales del Ministerio Público tendrán responsabilidad civil, disciplinaria y penal por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a la ley.*”<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 29.

<sup>145</sup> CHAHUÁN. *Ibíd.*

El diseño Constitucional y legal de controles sobre el Ministerio Público se puede graficar en los siguientes:

- 1) Control Procesal: Este sería el control que se ejerce dentro del proceso penal, a través del Juez de Garantía, sea obrando de oficio o a petición de los intervinientes en la causa para controlar la actividad persecutoria del Ministerio Público. Por ejemplo, la necesidad de que ciertas diligencias investigativas sean autorizadas previamente por el tribunal respectivo cuando estas puedan afectar los derechos fundamentales del imputado o terceros; el hecho de que el juez debe ejercer el control sobre el ejercicio de la facultad de no iniciar investigación que puede ejercer el fiscal; o el hecho de que el fiscal requiera de la autorización del Juez de Garantía para aplicar el principio de oportunidad consagrado en el Art. 170 del Código Procesal Penal.

- 2) Control Político: Es el control que ejercen otros poderes del Estado sobre el Ministerio Público y que da origen a la responsabilidad

política del Ministerio Público, pero que como señalan Horvitz y López, en consideración a las causales que la hacen procedente, esta responsabilidad tiene más rasgos jurídicos que políticos. Este control político se refiere específicamente a la posibilidad de remover de su cargo al Fiscal Nacional o a los Fiscales Regionales, en los casos que establece el Art. 89 de la Constitución y el 53 de la LOCMP. En estas normas se señala que el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales, solo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento, o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Y luego de transcurrido el proceso que señala la ley, establece el Art. 53 de la LOCMP, para acordar la remoción, deberá reunirse el voto conforme de cuatro séptimos de los miembros en ejercicio de la Corte Suprema.

- 3) Control Jerárquico: Es aquel que se ejerce internamente. Este se encuentra consagrado en los Art. 7 y 20 de la LOCMP. El Art. 20 señala que habrá una división de contraloría interna, y el Art. 7

consagra un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y funcionarios del Ministerio Público, debiendo extenderse este control tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

Este artículo 7 es de suma importancia, ya que a través de esta norma se controla el cumplimiento interno de los instructivos tanto del Fiscal Nacional como de los Fiscales Regionales, es decir, se controla el cumplimiento, de los fiscales adjuntos (y en general de los funcionarios del Ministerio Público), de las Políticas Criminales persecutorias establecidas por el Fiscal Nacional, lo que permite controlar y mantener la unidad de acción dentro del Ministerio Público.

También debe considerarse como un control, lo que señala el Art. 33 de la LOCMP, en que se dispone que los intervinientes en un proceso pueden reclamar en contra de las actuaciones de los fiscales adjuntos,

reclamaciones que se deben presentar por escrito al Fiscal Regional respectivo, quién deberá resolverlas en el plazo de 5 días hábiles.

Chahuán, hace otra clasificación, señalando que también se puede considerar que existe un control de parte de la víctima en el proceso, ya que esta tiene un conjunto de facultades y derechos, que se expresan mediante actuaciones en el proceso mismo, las que podrían caber dentro del control procesal, o reclamaciones que la víctima puede hacer ante las autoridades del Ministerio Público, las que podrían caber en el control jerárquico.<sup>146</sup> Estas facultades que tiene la víctima dicen relación con mecanismos de impugnación de las decisiones que puede adoptar el fiscal a cargo de la causa, así como forzarlo a realizar alguna actuación determinada, por ejemplo, pueden reclamar sobre la decisión del fiscal de aplicar el archivo provisional a la causa y puede obligar al fiscal a continuar con una investigación a la cuál hubieren aplicado el principio de oportunidad o la facultad de no iniciar la investigación, esto a través de la presentación de una querrela ante el Juez de Garantía respectivo, también

---

<sup>146</sup> CHAHUÁN, Sabas. 2001. Manual del nuevo procedimiento penal. 7ª edición. Santiago, Chile. Legal Publishing Chile. Pág. 31.

puede la víctima oponerse a la solicitud de sobreseimiento efectuada por el fiscal, y cuando la víctima tuviere la calidad de querellante puede forzar la acusación, pudiendo asumir ella misma la persecución penal del hecho hasta el término de la causa.<sup>147</sup>

En este punto, creemos importantísimas las intervenciones que puede hacer la víctima, debido a que su oposición a ciertas decisiones tomadas por el Ministerio Público en razón de un determinado plan Político Criminal, pueden ser revocadas por las reclamaciones fundadas de la víctima que se siente afectada por las mismas, lo que deja de manifiesto que las decisiones que toma el Ministerio Público en base a sus criterios Político Criminales no pueden imponerse de una manera absoluta, lo que determina un importante control externo al diseño de sus planes Político Criminales persecutorios.

---

<sup>147</sup> HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. 2003. Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 135.

Por otra parte, el Artículo 111 del Código Procesal Penal, otorga una herramienta importante a la sociedad civil, así dispone en su inciso segundo: *“se podrá querellar cualquier persona capaz de parecer en juicio domiciliada en la provincia, respecto de hechos punibles cometidos en la misma que constituyeren delitos terroristas, o delitos cometidos por un funcionario público que afectaren derechos de las personas garantizados por la Constitución o contra la probidad pública.”* Con este mecanismo se incentiva la participación de sectores organizados, pudiendo a través de esta herramienta generar un control sobre las actuaciones del Ministerio Público en caso de que estas pudieran llegar a ser arbitrarias.

Horvitz y López, plantean también la existencia de un control ciudadano sobre el ejercicio de la acción penal pública, esto a través de ciertos mecanismos que establece la LOCMP. Así, en sus artículo 21 y 36, impone la obligación a las autoridades superiores del Ministerio Público, es decir, al Fiscal Nacional (21) y a los Fiscales Regionales (36) de rendir cuenta de sus actuaciones en una audiencia pública una vez al año. Es en esta instancia, que la ley señala que el Fiscal Nacional debe dar a conocer los criterios de

actuación –entendiéndose por tales la Política Criminal persecutoria- que se aplicará durante el año siguiente, esto permitiría un control ciudadano de los criterios que pretende aplicar el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones. En esta línea de cosas, el Art 8 de la LOCMP, también es importante para el control ciudadano de los criterios utilizados por el Ministerio Público, este señala en su inciso cuarto “*Son públicos los actos administrativos del Ministerio Público y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial. Con todo, se podrá denegar la entrega de documentos o antecedentes requeridos en virtud de las siguientes causales...*” En la práctica, sin embargo, las carpetas investigativas del Ministerio Público son públicas para los intervinientes en la causa, ya que generalmente se deniega el acceso a las mismas a terceras personas ajenas al proceso.

Finalmente, creemos necesario señalar la necesidad de la publicidad de las actuaciones del Ministerio Público (siempre en la medida que no sea atentatorio contra el éxito de la investigación), esto porque al ser una institución autónoma, que no tiene una legitimación democrática ciudadana,

por la forma de elección de sus autoridades, la publicidad es la única manera de conocer los criterios Político Criminales de persecución, cuestión que es y será siempre de interés general en toda sociedad, posibilitando esta publicidad la discusión, crítica y posible revición de los criterios empleados por el Ministerio Público.

## CONCLUSIONES

En la primera parte de nuestro trabajo, logramos establecer la historia del desarrollo de la actual Política Criminal Chilena desde la Dictadura Cívico Militar hasta el actual Gobierno de Michelle Bachelet, pudimos observar el camino que tomaron estas políticas a lo largo de cada Gobierno, y cómo ese camino recorrido llevó al actual estado de nuestra Política Criminal, que se caracteriza por su variante punitiva, es decir, se ha elegido un camino en el que se ha optado por tratar el fenómeno de la criminalidad con “mano dura”, priorizando la herramienta penal por sobre la social para atacar el problema. Lo anterior se traduce en el aumento progresivo de las penas de los delitos comunes, de la criminalización de nuevas conductas y de la elección de la pena de cárcel como la principal para castigar los ilícitos, abandonando el principio del derecho penal como *última ratio*. Se ha dejado de lado la herramienta preventiva y resocializadora para evitar la delincuencia a largo plazo, esto quedó de manifiesto en las decisiones Político Criminales que se adoptaron en cada Gobierno desde el regreso a la democracia, donde el discurso punitivo tomó protagonismo por generar

mayor popularidad en la clase política, lo que trajo como consecuencia el aumento de la persecución y sanción de la criminalidad, esto queda reflejado principalmente en el presupuesto que el Estado ha asignado a la persecución y sanción de los ilícitos por sobre los recursos asignados a la prevención y rehabilitación, que según las cifras que expusimos en este trabajo, el presupuesto asignado a la prevención y rehabilitación de la delincuencia corresponde aproximadamente un 20% de los recursos utilizados para la persecución y sanción del delito.

El fenómeno descrito trae graves consecuencias, ya que genera un círculo vicioso y sin fin de la criminalidad, esto porque casi un 80% de la población penal Chilena, son personas de escasos recursos provenientes de círculos sociales vulnerables, que se caracterizan por su escasa educación y por ende escaso acceso a oportunidades laborales. Ante este escenario resulta evidente la necesidad de invertir en mayor prevención y rehabilitación para evitar el círculo vicioso de la criminalidad. Prevención, por ejemplo, a través de inversión en educación gratuita y de calidad en los sectores más vulnerables, así como programas sociales que den apoyo a

menores cuyos círculos familiares sean débiles y programas de trabajo a adultos jóvenes sin educación universitaria. Rehabilitación a través de programas de educación y trabajo a quienes cumplen penas privativas y no privativas de libertad, así como programas de apoyo laboral a los reclusos que cumplen sus penas y deben salir al medio libre.

Si se invirtieran los recursos que se invierten en persecución y sanción del delito en programas sociales como los antes descritos, el fenómeno criminal tendría una considerable disminución al largo plazo, sin embargo, como cada gobierno solo dura cuatro años, es preferible dar soluciones cortoplacistas que generen apoyo popular en vez de educar a la población respecto de lo que significa el fenómeno de la delincuencia, sus causas y reales soluciones.

La elección de una Política Criminal punitiva ha traído graves consecuencias en nuestro país, una de ellas es el hacinamiento en las cárceles, lo que implica malas condiciones de vida de los reclusos, violaciones a sus derechos, falta de espacios para rehabilitación y

reinserción, contagio criminológico respecto de reclusos primerizos con “reos rematados”, entre otras. Esta realidad carcelaria, ha sido ignorada sistemáticamente por los distintos Gobiernos, que si bien, están al tanto de las condiciones en que funcionan las cárceles y el estado de los reclusos en las mismas, no han considerado una prioridad realizar una intervención seria, esto principalmente por razones políticas, ya que no se considera una prioridad preocuparse de los delincuentes del país ni de sus condiciones de vida, por un lado porque son ciudadanos sin derecho a voto y por otra parte, gracias a que el tema de seguridad ciudadana y, en particular, el concepto de “*mano dura*” impulsado por sectores políticos conservadores y los medios de comunicación generan amplias reacciones en la sociedad civil, por lo que no sería una decisión demasiado popular preocuparse justamente de la “*lacra social*”.

Como vimos, hubo diversos Gobiernos en los que se trató el tema sobre legislar por una ley penitenciaria, que tuviera por objetivo resguardar efectivamente los derechos de las personas privadas de libertad y de instaurar jueces de ejecución que debían encargarse de monitorear el

cumplimiento de las penas y los fines que deben cumplirse con ellas por parte de los reclusos, sin embargo, ni catástrofes como la de la cárcel de San Miguel, en que murieron 81 reclusos quemados, quedando de manifiesto el hacinamiento y pésimas condiciones de vida de los reos, motivaron a la clase política a considerar una necesidad real y urgente legislar por una ley penitenciaria, quedando ésta siempre recluida al final de la lista de prioridades.

En conclusión, el generar una Política Criminal de corte punitivo, con utilización de las sanciones privativas de libertad como principal sanción a los hechos delictivos, trae consecuencias muy negativas a la sociedad, esto porque no se disminuye el fenómeno delictual, sino por el contrario, se acentúa ya que al no haber programas sociales eficientes de prevención, rehabilitación y reinserción, se genera una mayor reincidencia, que como vimos en Chile llega a un 60%, y se genera un contagio criminógeno y estigmatización, generando exclusión social y falta de oportunidades, que como ya dijimos, terminan generando un círculo sin fin del fenómeno delictual.

En cuanto a las instituciones de las que surgen o que inciden en el diseño de Política Criminal en Chile, vimos que participan en esta actividad tanto instituciones gubernamentales como no gubernamentales, no existiendo una sola institución encargada de la planificación y diseño de la Política Criminal. El espectro de participación en el diseño de estas políticas es amplio, pasando desde el Ejecutivo hasta fundaciones privadas. En el año 2000 con la entrada en vigencia de la reforma Procesal Penal, entraron nuevas instituciones a influir en la Política Criminal en Chile, tanto de forma directa como indirecta, nos referimos a la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público.

En cuanto al Ministerio Público, nuestra principal pregunta a responder con esta memoria, era cuál era el rol que cumplía en el diseño de Política Criminal, creyendo en un comienzo que efectivamente diseñaba Política Criminal persecutoria, pero no sabíamos cuál era el nivel de legitimación en esta actividad en consideración con los fines esenciales del Ministerio Público, que son dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los

que acrediten la inocencia del imputado, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley, y adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas y testigos a lo largo del proceso. No existiendo una norma expresa que otorgara al Ministerio Público la función de ser el órgano encargado del diseño de Política Criminal persecutoria en el país.

A lo largo de la investigación llegamos a concluir que el Ministerio Público, es efectivamente la institución llamada al diseño de Política Criminal persecutoria, esto porque desde sus inicios fue concebida por los legisladores, en las diversas instancias de discusión de la reforma procesal penal y de la creación del Ministerio Público, como la institución encargada de diseñar criterios Político Criminales de persecución de los delitos, debiendo de esta manera encausar la persecución de los delitos de la manera más eficiente posible hacia los ilícitos de mayor connotación social en base a criterios Político Criminales.

En las discusiones que se plasman en las historias de la Ley 19.696 y 19.640 queda de manifiesto el rol principal de diseño de Política Criminal

persecutoria con que se concibió al Ministerio Público, función que se expresa legalmente en el artículo 17 a) de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, cuando señala que le corresponde al Fiscal Nacional *“Fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes. Tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las instrucciones generales relativas a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos. El Fiscal Nacional dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación de los hechos punibles, ejercicio de la acción penal y protección de las víctimas y testigos.”*

En cuanto a la actividad de diseño de la Política Criminal persecutoria dentro del Ministerio Público, desentrañamos, a través de una entrevista con el Fiscal Regional de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, Andrés Montes, que existían tres niveles de diseño de estas políticas, el primero y más importante, es a nivel del Fiscal Nacional, que unifica los criterios Político Criminales de persecución a lo largo del país; el segundo nivel está dado por cada Fiscal Regional, que pueden diseñar criterios Político Criminales de persecución a nivel regional, siempre y cuando no se contradigan los criterios de persecución establecidos a nivel nacional; y el último y más restringido nivel de diseño de criterios persecutorios sería a nivel de cada Fiscal Adjunto en el ejercicio de sus funciones, pero de manera muy limitada ya que deben respetar los criterios establecidos por el Fiscal Nacional y el respectivo Fiscal Regional.

En la práctica estos distintos niveles de diseño de criterios Político Criminales persecutorios se manifiestan en los instructivos generados por el Fiscal Nacional, que son obligatorios para todos los funcionarios del Ministerio Público a lo largo del país, y los instructivos de los Fiscales

Regionales que son obligatorios para todos los funcionarios de las fiscalías locales de la respectiva Fiscalía Regional.

Al ser el Ministerio Público un organismo autónomo de los otros tres poderes del Estado, resultaba indispensable preguntarse por los controles a su actividad de diseñar la Política Criminal persecutoria. Establecimos que la actividad del Ministerio Público, efectivamente tiene controles a lo largo del proceso que impiden que sus criterios Político Criminales, por una parte en caso de ser atentatorios contra los derechos de alguna persona, puedan aplicarse al caso concreto, y por otra, resulten contrarios al orden jurídico vigente. Es así como existen varias herramientas que permiten el control de la actividad de esta institución, herramientas que tienen la víctima, los intervinientes, e incluso otros poderes del Estado para el caso de que incurran en faltas graves. Estos controles se materializan en el control político, control procesal y el control jerárquico; sumando a estos los controles ciudadanos descritos en el capítulo respectivo y las específicas herramientas que tiene la víctima para oponerse a las decisiones del Ministerio Público.

Por último, logramos con esta memoria zanjar toda duda respecto del rol que cumple el Ministerio Público en la Política Criminal chilena, concluyendo que es el principal encargado del diseño de los criterios Político Criminales persecutorios a lo largo del país, gracias la autonomía de la que goza el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones, lo que no significa que su actuar no tenga límites o contrapesos para el caso de que se excedan en el ejercicio de sus funciones.

Creemos importante dejar asentado en esta memoria los hechos antes mencionados, esto porque a lo largo de los 15 años de historia del Ministerio Público, existieron discusiones acerca de su participación en el diseño de Política Criminal, negándose incluso esa función desde el propio Ministerio Público. Se negó en su momento su naturaleza política y se trató de dejar al Ministerio Público como una institución meramente técnica. He ahí la importancia de aclarar esta función del Ministerio Público, de diseñar la Política Criminal persecutoria que le es tan propia como las funciones que le señala explícitamente la Constitución y su Ley Orgánica.

Creemos que este rol de diseño de Política Criminal persecutoria, no podría estar a cargo de manera principal en otra institución que no fuera el Ministerio Público, esto porque como órgano técnico es el que está en la mejor posición para diseñar este tipo de políticas, esto por su área de desarrollo y manejo de información. Sin embargo, creemos que no debería encargarse de manera absoluta al Ministerio Público el diseño de estas políticas persecutorias, sino que debiese haber una institución externa, que pudiera aportar o proponer criterios de persecución, no imponerlos, pero al menos proponerlos, de esa manera creemos se evitarían posibles conflictos derivados de la monopolización exclusiva del diseño de estas políticas en una sola institución, que si bien, es la más adecuada para encargarse de ellas, no quita que pudiera correrse el riesgo de sesgo ideológico o de otro tipo en el diseño de las mismas.

Por otra parte, por el hecho de que cada Fiscalía Regional está autorizada para fijar sus propios criterios Político Criminales de persecución atendidas las necesidades y diferencias de cada Región, creemos que en virtud de esto, se puede generar una desigualdad de trato a los diversos imputados

que iría contra el principio de igualdad. Por tanto, es necesario que los diferentes criterios Político Criminales impuestos por cada Fiscal Regional sean analizados por la Fiscalía Nacional para asegurar la igualdad de trato en la investigación y proceso penal a todos los ciudadanos de la república.

Por último, creemos necesario hacer una crítica a la forma en que se explicitan los criterios Político Criminales de la Fiscalía, sabemos que a través de los instructivos generales que dictan el Fiscal Nacional y las Fiscalías Regionales, es que se establecen dichos criterios Político Criminales, y que son obligatorios para todos los funcionarios. Sin embargo, creemos que estos deberían fijarse por medios más formales que un simple instructivo, que le dé más legitimidad y estabilidad a los diseños de Política Criminal, como podrían ser Decretos, que tengan una fuerza obligatoria mayor, impidiendo la variación de dichos criterios en los casos concretos dependiendo de sus condiciones extra-jurídicas, dando mayor estabilidad y seriedad a los criterios de persecución establecidos por el Ministerio Público.

## BIBLIOGRAFÍA

ABARZÚA, Vilma – ORELLANA, Jorge.

Los mecanismos de selectividad del Ministerio Público en el nuevo sistema procesal penal Chileno.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad Central. Año 2006.

Santiago, Chile.

BACHELET, Michelle.

Programa de Gobierno. Año 2006-2010. [En línea]

<[file:///C:/Users/Maria%20Paz/Downloads/2005\\_programa-MB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Maria%20Paz/Downloads/2005_programa-MB%20(1).pdf)>

BACHELET, Michelle.

Programa de Gobierno. Año 2014-2018. [En línea]

<<http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>>

BANCO INTEGRADO DE PROGRAMAS SOCIALES. Gobierno de Chile.

Informes Presupuestarios por programa social. Año 2015. [En línea]

<<http://www.programassociales.cl/programas>>

BARATTA, Alessandro.

Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal: Introducción a la sociología jurídico penal. Año 2004.

Siglo XXI editores. Buenos Aires, Argentina.

BINDER, Alberto.

Política Criminal: De la formulación a la praxis. Año 1997.

AD-HOC. Buenos Aires, Argentina.

CANALES, Patricia- LOISEAU, Virginie.

Visiones acerca de la seguridad Ciudadana en Chile.

DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS. Año 2003, N°283. [En línea]

<[http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro283.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro283.pdf)>

CHAHUÁN, Sabas.

Manual del nuevo procedimiento penal. 6ª edición. Año 2009.

Legal Publishing Chile. Santiago, Chile.

DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA.

Departamento de estudios y proyectos.

Las salidas alternativas en el nuevo proceso penal: estudio exploratorio sobre su aplicación. Año 2004. [En línea]

<<http://www.biblio.dpp.cl/biblio/ficha.asp?xId=517>>

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, Gobierno de Chile.

Informes Ley de presupuesto 2015. [En línea]

<<http://www.dipres.gob.cl>>

ESCAFF SILVA, Elías.

Introducción a la Criminología. [Sin año]

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA.

Balance de la delincuencia 2013. Santiago, Octubre 2014 [En línea]

<<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/01/balance-2013.pdf>>

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA.

Investigación de exclusión social 2015. [En línea]

<<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/04/estudio-de-exclusion-social-resultados-preliminares-21-04-2015.pdf>>

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA.

Tribunales de tratamiento de droga. Material educativo. [En línea]

<[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2010-04-28\\_tribunales-de-tratamiento-de-drogas-en-chile-material-educativo.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2010-04-28_tribunales-de-tratamiento-de-drogas-en-chile-material-educativo.pdf)>

GENDARMERÍA DE CHILE.

Estadísticas. [En línea]

<<http://www.gendarmeria.gob.cl/>>

GONZÁLEZ BERENDIQUE, Marco.

Elementos de Criminología. Año 1998.

Imprenta de Carabineros. Santiago, Chile.

HISTORIA DE LA LEY 19.640.

Ministerio de Justicia.

Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

HISTORIA DE LA LEY 19.696.

Ministerio de Justicia.

Establece el Código Procesal Penal.

HISTORIA DE LA LEY 20.770.

Ministerio de transporte y Telecomunicaciones.

Modifica la ley de tránsito, en lo que se refiere al delito de manejo en estado de ebriedad, causando lesiones graves, gravísimas o, con resultado de muerte.

HOFER, María Eugenia.

Medidas alternativas a la reclusión en Chile.

CONCEPTOS, febrero 2008. N°4. [En línea]

<[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2008-02-01\\_Conceptos-N%C3%82%C2%BA-4-Medidas-alternativas-a-la-reclusi%C3%83%C2%B3n.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2008-02-01_Conceptos-N%C3%82%C2%BA-4-Medidas-alternativas-a-la-reclusi%C3%83%C2%B3n.pdf)>

HORST, Schüler.

Cuestiones básicas y estrategias de la política criminal. Año 1989.

Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina.

HORVITZ, María Inés.

Ministerio Público y selectividad.

Revista Pena y Estado N° 2. Año 1997.

HORVITZ, María Inés - AGUIRRE, Luppy.

El Derecho de Ejecución de penas. [199-]

Centro de estudios de la justicia, Facultad de Derecho U. de Chile.

HORVITZ, María Inés- LÓPEZ, Julián.

Derecho Procesal Penal Chileno, Tomo I. Año 2002.

Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

JARA, Maribel.

HURTO-FALTA: Problemas de Iter Criminis. Tratamiento jurisprudencial en la Región Metropolitana y del Maule desde 2004 a 2007.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de Talca. Año 2007.

Santiago, Chile.

LAGOS, Ricardo.

Programa de Gobierno. Año 2000-2006. [En línea]

<<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/programalagos.pdf>>

LEASUR. Litigación estructural para América del Sur.

Agenda corta anti delincuencia. [En línea]

<<http://leasur.cl/prensa/declaracion-publica-a-proposito-de-la-agenda-corta-anti-delincuencia/>>

MATUS, Jean Pierre.

El Ministerio Público y la Política Criminal en una sociedad democrática.

Revista de Derecho. Vol. XIX – N°2. Diciembre 2006.

MENSAJES PRESIDENCIALES 21 DE MAYO. [En línea]

<[http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales)>

MENSAJE N° 161-354. Año 2006.

Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública.

MENSAJE N° 188-354. Año 2006.

Proyecto de ley que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana, y refuerza las atribuciones preventivas de las Policías.

MENSAJE N° 623-358. Año 2011.

Con el que se remite el proyecto de Ley 20.588 de Indulto General.

MERA, Alejandra – MERA, Jorge.

Política criminal y Derechos Humanos.

Boletín de Derecho UDP 2011. [En línea]

<[http://www.boletinderecho.udp.cl/docs/informe\\_dd\\_HH\\_2011/politica\\_criminal\\_cap03.pdf](http://www.boletinderecho.udp.cl/docs/informe_dd_HH_2011/politica_criminal_cap03.pdf)>

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA.

Cuentas Públicas. [En línea]

<[www.interior.gob.cl](http://www.interior.gob.cl)>

MINISTERIO PÚBLICO.

Instructivos Generales. [En línea]

<<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/instructivos/index.do>>

MINISTERIO PÚBLICO.

Estadísticas 2014-2015. [En línea]

<<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>>

MINISTERIO PÚBLICO.

Plan estratégico Nacional 2009-2015. [En línea]

<<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>>

MORALES, Ana María.

La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. 2012. Política Criminal. Vol. 7, N° 13, Art 3, [En línea]

<<http://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v7n13/art03.pdf>>

ORTEGA, Claudio.

Política criminal en el nuevo proceso penal.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad Central. Año 2006.

Santiago, Chile.

PÉREZ, Jorge.

El derecho a la no autoincriminación y sus expresiones en el Derecho Procesal Penal. Derecho y Cambio Social. Revista N° 017. [En línea]

<<http://www.derechoycambiosocial.com/revista017/autoincriminacion.htm>  
>

PIEDRABUENA, Guillermo.

Política Criminal de la nueva justicia penal (1999-2007)

Revista de Derecho Público. 2008. Vol. 73.

PIÑERA, Sebastián.

Programa de Gobierno. Año 2010-2014. [En línea]

<[http://www.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/02/1267214080\\_1.pdf](http://www.plataformaurbana.cl/wpcontent/uploads/2010/02/1267214080_1.pdf)>

ROSAS, Patricio.

Propuesta de un modelo de persecución de la oferta del problema de las drogas ilícitas. Desde el microtráfico ilícito de estupefacientes.

Tesis para optar al grado de magister en derecho mención derecho penal.

Universidad de Chile. Año 2012.

Santiago, Chile.

STIPPEL, Jörg.

Cárcel, derecho y política. Año 2013.

LOM ediciones. Santiago, Chile.

VALLEJOS, Eduardo.

Vigencia de las consideraciones desde la criminología crítica hacia los criterios utilizados por el Ministerio Público en la aplicación de las salidas alternativas del proceso penal.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de Chile. Año 2014.

Santiago, Chile.

VILLAGRA, Gastón.

El control Judicial y administrativo del principio de oportunidad, la facultad de no iniciar la investigación y el archivo provisional en el proceso penal.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de Chile. Año 2009.

Santiago, Chile.

ZAPATA, María Francisca.

El cinturón de seguridad del Derecho a guardar silencio/Prestar declaración del detenido: La intervención oportuna y efectiva del defensor. Año 2005.

Revista de Estudios de la Justicia. N° 6. [En línea]

<<http://web.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECEJ%206/EL%20CINTURON%20DE%20SEGURIDAD%20DEL%20DERECHO%20A%20GUARDAR%20%20SILENCIO,%20PRESTAR%20DECLARACION%20DEL%20DETENIDO.%20LA%20INTERVENCION%20OPORTUNA%20Y%20EFECTIVA%20DEL%20DEFENSOR.pdf>>