

Chile en la Perspectiva de un Nuevo Milenio: Lecciones del  
Pasado, Desafíos y Propuestas del Futuro.  
Ideas claves para hacer de Chile un país desarrollado.

**Chile, un país justo: diez iniciativas para proveer justicia  
efectiva.-**

Ricardo Rivadeneira Monreal

11/08/99

Sabemos que la justicia es un tema amplísimo, vinculado a los más diversos campos del pensamiento y de la actividad de las personas.

En este Ciclo se han tratado temas de economía, de educación, de seguridad, de cultura, de comunicaciones sociales, de reformas constitucionales, de relaciones internacionales. En todos estos ámbitos pueden existir ideas, iniciativas, políticas, realizaciones, calificables de justas o injustas.

Recordemos que incluso los actos de guerra, externa o interna, se juzgan, al menos a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, no sólo desde el punto de vista de su

ADMINISTRACION DE JUSTICIA - CHILE - MODIFICACIONES

marcha una reforma de esta magnitud, así como a las autoridades de Gobierno y parlamentarios que se han empeñado en sacarla adelante. Estamos en presencia de un ejemplo de esfuerzo modernizador que deberá seguirse en otras áreas de la administración de justicia.

Sin embargo, el país debe estar consciente que será tarea de años poner en pleno funcionamiento el nuevo procedimiento. Las dificultades que deberán superarse son enormes, y la reforma puede fracasar si quienes asumen responsabilidades en su puesta en marcha, no están a la altura de una empresa que requerirá, en grado sumo, sabiduría, prudencia, probidad, dedicación y fortaleza de ánimo para no dejarse rendir por las dificultades.

Tercera: La pena justa, aun cuando sea aplicada adecuadamente, como culminación de un debido procedimiento, no cumple su finalidad preventiva si es ejecutada bajo un sistema penitenciario que se limite a administrar locales cerrados, jaulas humanas, construcciones pensadas solamente como recintos destinados a encerrar individuos que se considera deben ser aislados de la sociedad.

Un sistema penitenciario que no cumple más función que la descrita, puede que proteja a la sociedad mientras los condenados están encerrados. Pero si durante ese tiempo no

se rehabilitan, los más volverán a la libertad preparados para delinquir con mayor agresividad y eficacia, como quien egresa de una escuela de formación de delincuentes.

Sabemos que las autoridades, incluyendo las de Gendarmería, se han empeñado por años tratando de revertir una realidad tan lamentable.

También sabemos la enorme dificultad que reviste la tarea de rehabilitar delincuentes, así como el limitado éxito que, en general, se alcanza.

Pero implementar medidas para rehabilitar a los delincuentes es obligación grave del Estado. Y aun gravísima respecto de delincuentes jóvenes, mayoritariamente rehabilitables.

Nada impide que el Estado abra este ámbito a la participación más amplia del sector privado, que puede prestar valiosos servicios, tanto en tareas de rehabilitación como de reinserción de reos en el mundo laboral.

Proponemos que el Gobierno y el Parlamento, con la participación de jueces, académicos, educadores, profesionales, empresarios, etc. inicien la preparación de una profunda reforma del sistema penitenciario actual de nuestro país.

Cuarta: Así como el procedimiento penal desemboca en el sistema penitenciario, en sus etapas iniciales

corresponde un papel de primera magnitud a la Policía, constitucionalmente formada por Carabineros e Investigaciones.

En el nuevo Código de Procedimiento Penal, la función que se asigna a la Policía, como uno de los siete "sujetos procesales", es más destacada que en el actual sistema. Sus agentes serán auxiliares del Ministerio Público para llevar a cabo las diligencias de instrucción. Pero también, y aquí está la novedad, por iniciativa propia deberán, aun cuando no lo ordene el Ministerio Público, investigar los hechos punibles, individualizar a los sospechosos y reunir los antecedentes útiles para acusar o para sobreseer.

Si el nuevo procedimiento penal asigna a la Policía un papel tan importante en la tarea de administrar justicia penal y, por tanto, en la lucha contra la criminalidad, es necesario iniciar desde luego su preparación para multiplicar su capacidad funcional. Sin necesidad de modificar su estatuto constitucional, las actuales instituciones policiales, esto es, Carabineros e Investigaciones, están obligadas a prepararse para desempeñar las funciones propias de una verdadera policía judicial.

Quinta: Es preciso encarar lo más pronto posible el problema de seguridad para la sociedad y para los ofendidos que plantea el que permanezcan en libertad

delincuentes peligrosos, tanto aquellos que han cumplido penas privativas de libertad sin haber sido rehabilitados, como los procesados a quienes los tribunales excarcelan, porque deben presumir su inocencia mientras no son condenados.

Concretamente proponemos se legisle para que pueda aplicarse judicialmente a esas personas medidas de seguridad, particularmente la sujeción a la tutoría de expertos preparados en la guarda de antisociales peligrosos.

Hasta aquí nuestras proposiciones en relación con la justicia penal.

En materia de justicia civil es útil recordar que ella no se imparte solamente para dar solución a conflictos de contenido primordialmente económico que surgen entre personas ligadas por vínculos civiles o comerciales.

También se relaciona con otros problemas humanos de la más variada naturaleza, algunos e ellos de aguda incidencia en la vida de las personas, como cuestiones derivados de las separaciones matrimoniales, tutición y alimento de menores, conflictos de vecindad, relaciones laborales, etc.

Mis iniciativas sexta y séptima, ambas vinculadas con la justicia civil, son las siguientes:

Sexta: Así como es bueno que el Código Civil se mantenga vigente por muchos años más, es manifiesta la

necesidad de que se inicie prontamente la redacción de un nuevo código de comercio, que incorpore en su seno, debidamente sistematizados, todos los cuerpos legales dispersos que se han ido poniendo en vigencia en los últimos años, relativos a las materias mercantiles más importantes, tales como sociedades, mercado de valores, bancos, seguros, operaciones de crédito de dinero, instrumentos de comercio, quiebras, cheques, etc.

Séptima: estimo que debe hacerse realidad, lo más pronto posible, una aspiración que se expresa como un clamor, pero que sigue postergada: poner la justicia civil al alcance de todos los sectores, especialmente de los más postergados.

Mucha gente modesta no sabe de la existencia de la justicia civil, porque salvo la acogida que pueda encontrar en las esforzadas corporaciones de Asistencia Judicial, no tiene como llegar a ella.

Las iniciativas en esta materia deben apuntar, fundamentalmente, en dos direcciones. Por una parte, a la creación y puesta en marcha de un sistema eficiente y suficientemente extendido de tribunales vecinales, con competencia jurisdiccional y medios materiales suficientes. Por la otra, a extender y fortalecer la labor de las corporaciones de

Asistencia Judicial, a fin de que puedan asistir a todas las personas modestas que requieran de sus servicios.

Mi octava iniciativa apunta a mejorar la función judicial cauteladora de los derechos de las personas.

La necesidad de justicia la perciben las personas, de manera vital y urgente, cuando sus derechos personales son lesionados o puestos en peligro por acción de la delincuencia. Pero también cuando son conculcados por quienes detentan el poder.

Las autoridades públicas están obligadas a ejercer sus funciones con pleno respeto de las libertades y derechos de las personas. Cuando así no ocurre, es crucial que el camino de la justicia esté expedito para alcanzar protección y reparación.

Para eso es necesario oponerse a todo lo que pueda perturbar el ejercicio del recuso de protección contemplado en la Constitución vigente, sin duda su aporte más valioso para el resguardo del imperio del derecho.

En este sentido, la Corte Suprema debiera corregir las restricciones que introdujo en la tramitación de este recurso constitucional, incluyendo el impedir que sea alegado ante ella.

Sin embargo debe irse más lejos.

Los derechos esenciales que emanan de la persona humana deben ser resguardados incluso más allá de la propia Constitución, porque como ella misma reconoce, no puede invocarse soberanía alguna para desconocerlos o conculcarlos.

Este principio, tan trascendental, exige que jamás, bajo ninguna circunstancia, por extremadamente excepcional que ella sea, se impida a los tribunales cumplir su deber de cautelar los derechos esenciales de las personas.

Proponemos que se introduzcan las enmiendas constitucionales y legales que así lo reconozcan explícitamente.

Nuestra novena iniciativa se refiere a la necesaria dignificación de la carrera judicial.

La modernización de nuestra justicia debe proponerse, como tarea central, crear condiciones para que el Poder Judicial acoja en su seno a los más calificados profesionales del derecho, por su capacidad, honestidad y vocación por la justicia.

En la actualidad muchos jueces y funcionarios judiciales son preparados y la inmensa mayoría son honestos. Pero ello es así debido a la inquebrantable vocación judicial de esas distinguidas personas. No porque existan estímulos para atraer y destacar a los mejores. Esta situación no puede mantenerse.

Es manifiesta la necesidad de que los jueces ejerzan sus funciones en condiciones de dignidad y decoro que hoy no se les proporciona.

Por de pronto, desde el punto de vista de las remuneraciones, no se les considera como partícipes en la titularidad de uno de los tres poderes públicos del Estado. Se les trata, en cambio, como funcionarios a los que es posible pagar sueldos mucho menores que los que el propio Estado paga a profesionales que trabajan en algunas de sus empresas u organismos descentralizados.

Se calcula que las remuneraciones de los jueces son cuatro o cinco veces inferiores a las que percibe un abogado calificado que ejerce libremente su profesión, o que trabaja para empresas importantes.

Las condiciones materiales en que los magistrados desempeñan sus elevadas funciones son, en la mayoría de los casos, deplorables.

El trabajo de la mayoría de los jueces es abrumador. Hay jueces del crimen que tienen a su cargo tres o cuatro mil causas. La Corte Suprema falla más de cuatro mil causas al año.

El excesivo recargo de trabajo conduce a atrasos enormes en la tramitación de los asuntos.

La dignificación de la carrera judicial requiere al menos estas tres medidas elementales e inmediatas:

- Mejorar substancialmente las condiciones de trabajo de los jueces y de los funcionarios judiciales, incluyendo niveles de remuneración que hagan atractivo el ingreso al Poder Judicial de los abogados más probos, preparados y capaces;
- Asegurar que el sistema de calificaciones y ascensos garantice la carrera funcionalia de los magistrados más competentes.

Aquí cabe preguntarse, con sinceridad, si haber establecido en una reciente reforma que el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema requiere la aprobación de los dos tercios del Senado, garantizará verdaderamente la culminación de la carrera de los jueces más idóneos. O si más bien facilitará la promoción de los más calculadores, de aquellos que cada vez que dicten un fallo lo hagan midiendo el agrado o desagrado que causará a este o a aquel sector de senadores.

Es de esperar que el sistema recién implementado favorezca realmente la promoción de los mejores. Ciertas actuaciones coyunturales provocan cierto pesimismo. Tal vez fue un error no optar por la fórmula propuesta por una distinguida comisión de juristas, que hace algunos años propuso valiosas reformas al Poder Judicial, incluyendo la de designar a

los miembros de la Corte Suprema mediante un sistema de búsqueda y selección, sin intervención de autoridad política alguna.

- La tercera elemental medida debe consistir, precisamente, en dar firmes seguridades al Poder Judicial de que se respetará y resguardará la autonomía e independencia de los jueces para interpretar y aplicar las leyes, sin que la carrera judicial de los magistrados quede condicionada a la calificación que autoridades políticas hagan de sus fallos.

Para terminar querría plantear una última iniciativa, la décima, que apunta a mejorar la formación de los profesionales del derecho en nuestro país.

No me refiero tanto a la enseñanza de las ciencias jurídicas y de las leyes, tarea que nuestras universidades cumplen, en general, bien.

Pienso en la formación de la personalidad de quienes van a dedicar su vida al derecho, esto es, a servir a la justicia.

Esta formación debe consistir, a mi juicio, en preparar profesionales que no sólo conozcan las leyes y sepan aplicarlas, sino que además sean firmes y fervorosos defensores de la justicia, verdaderos guardianes del imperio del derecho.

eficacia para derrotar al enemigo, sino también, bien o mal, a la luz de su justicia o injusticia.

Lo cual significa dejar atrás a Maquiavelo y a Carls von Clausewitz, personajes brillantes que levantaron un muro entre la guerra y la moral, entre las conductas bélicas y la ética, la justicia y el derecho.

Si limitamos nuestra atención a lo que normalmente entendemos por temas de Justicia, en otras palabras, a temas propios del Poder Judicial o del Ministerio de Justicia, y dentro de este campo seleccionamos iniciativas "para proveer justicia efectiva" - como dice el Programa -, comprobamos que ninguna proposición de esta naturaleza puede dejar de abarcar diferentes ámbitos, como la economía, la educación, la salud, el orden y la seguridad pública, etc.

Por ejemplo, por razones de formación académica y profesional, y hasta por motivos de oportunidad política, yo tengo que escoger, como primeras iniciativas, aquellas que apunten a combatir la criminalidad, a defender a las personas y a la sociedad de los ataques y amenazas de la delincuencia.

Flagelo que, con razón, se percibe como uno de los peores males que afligen al país, junto con las enfermedades, la ignorancia, la pobreza, la corrupción de las costumbres y, por

Esto es, juristas convencidos que el derecho, como expresión de la justicia, debe primar y no subordinarse, a intereses económicos, políticos o de otro orden, por legítimos o importantes que sean.

Los hombres de derecho pueden y hasta deben defender intereses económicos o políticos propios o ajenos. Pero no pueden subordinar el derecho, ni pueden subordinarse ellos mismos a tales intereses.

Los hombres de derecho prestan servicio al país, a sus clientes, a las personas o empresas para la que trabajan, al gobierno que sirven, al partido político al que pertenecen, no en cuanto son mansos acatadores de órdenes, sino en cuanto están preparados para señalar lo que corresponde hacer o no hacer en justicia, y en cuanto demuestran personalidad y energía para defender el imperio del derecho.

La historia chilena de los últimos años habría sido distinta si los hombres de derecho que estuvieron cerca de los sucesivos gobiernos hubieran actuado con más personalidad y energía cuando se llevaron adelante políticas reformistas, como la reforma agraria, o revolucionarias, como las que impulsó la Unidad Popular, o de guerra interna y estados de sitio para restablecer el orden y la seguridad, como las que debió poner en práctica el Gobierno Militar.

Digámoslo con claridad: en ninguna de estas tres etapas históricas brilló la presencia de los hombres de derecho. Como destacó, por ejemplo, la de los economistas en el gobierno de las Fuerzas Armadas. Ninguna de las referidas etapas se caracterizó por la defensa que los hombres de leyes hicieron del imperio del derecho. Puede que hayan procedido de buena fe, entendiendo que la aplicación del derecho debía posponerse a fines políticos reformistas, revolucionarios o de seguridad nacional.

Las consecuencias demuestran que se equivocaron, que no sirvieron al país y que tampoco sirvieron a los gobernantes que apoyaron.

Soy un convencido que los peores males sufridos por nuestro país en los últimos 35 años se debieron a que el imperio del derecho no contó con firmes defensores. A que se aceptó que el derecho, y por lo tanto la justicia, se pospusiera a propósitos considerados más importantes o más urgentes.

Resumamos en una sola mis diez iniciativas para hacer de Chile un país justo, para proveer justicia efectiva en beneficio de los chilenos: formemos hombres de derecho que nunca más acepten que el imperio del derecho desfallezca, que nunca más pospongan la vigencia del derecho a finalidades políticas o de otro orden, por valiosas que sean.

Muchas gracias.

cierto, a juicio de muchos, con la progresiva decadencia de la fe en valores trascendentales.

Ahora bien, la lucha contra la criminalidad es cuestión en extremo compleja, que compromete prácticamente a todos los ámbitos de la política.

Por ejemplo, a la política económica. Una política económica mal diseñada o mal manejada causará cesantía, miseria, marginalidad. Esto es, se constituirá en caldo de cultivo para múltiples formas de delincuencia.

Políticas equivocadas en materia de educación, de familia, de cultura, de recreación y deportes, aumentarán inexorablemente los índices de criminalidad.

Desde un punto de vista exclusivo de política criminal, pienso que es necesario ser cuidadosos frente a proposiciones simplistas, estimadas adecuadas sólo porque son "duras".

Por ejemplo, no se combate verdaderamente la criminalidad si las iniciativas que se formulan se limitan a proponer que se restrinja la libertad provisional de los inculpados que están siendo sometidos a proceso, antes de que se dicte sentencia condenatoria en su contra. O a propiciar aumentos de penas, sin reparar en los problemas cruciales que esos aumentos

acarrean cuando no se fundan en rigurosos criterios de justicia penal.

En cambio, pienso que es necesario no apartarse del principio según el cual nada previene mejor la comisión de hechos delictuosos, esto es, nada protege mejor a la sociedad y a las personas de la delincuencia, que una legislación penal substantiva que establece penas justas, proporcionadas a la gravedad de los delitos y a la culpabilidad de los hechores; aplicadas inexorablemente por los tribunales respetando las reglas del debido proceso; y cuya ejecución se encomienda a un sistema penitenciario orientado a la rehabilitación de los condenados.

Ello es así porque la condición de ser justas y de ser aplicadas y ejecutadas con justicia, otorga a las penas el fundamento moral que les permite ser no sólo intimidatorias, sino también ejemplarizadoras.

Sentado el principio de que la aplicación de penas justas constituye la función propia de la justicia penal, es razonable que se imponga a los tribunales una tarea adicional que se les reclama clamorosamente: dar protección al ofendido y a la sociedad frente al peligro concreto de que los procesados, puestos en libertad provisional mientras están siendo juzgados,

prosigan delinquiendo. O frente al peligro de que los reos que han cumplido sus condenas continúen sus actividades delictivas.

Ahora bien, el cumplimiento por los tribunales del deber de prestar la referida protección frente a delincuentes peligrosos, plantea cuestiones extremadamente delicadas.

Por de pronto, es de elemental justicia que se presuma la inocencia de las personas en tanto no son condenadas. Este principio sirve de fundamento al derecho que los procesados invocan para ser excarcelados mientras se les juzga, pues no puede privarse de su libertad a personas inocentes.

Por otra parte, los tribunales del crimen juzgan a las personas no por lo que son, sino por lo que han hecho. La materia del juicio penal es siempre una conducta humana determinada que puede ser constitutiva de delito. Sin una conducta humana que deba ser juzgada no puede existir juicio penal, aunque el juez se encuentre en presencia del más feroz y peligroso de los delincuentes.

La doctrina penal clásica considera un grave atentado contra la libertad y derechos de las personas permitir que se les juzgue penalmente por lo que son, no por conductas determinadas en que han incurrido. O que se les juzgue por

delitos que se presume pueden cometer en el futuro, debido a lo que son: violentos, mentirosos, viciosos, crueles, etc.

Pero la defensa de la sociedad y de las personas frente a la delincuencia es una necesidad tan grave, tan acuciante, que desde el seno mismo del derecho penal tuvo que abrirse camino, con reticencia, con temor, con reservas, con avances y retrocesos, una doctrina nueva, de acuerdo con la cual es preciso admitir que junto a la delincuencia propiamente tal, referida a conductas delictivas determinadas, debe reconocerse la existencia de una delincuencia por estado, esto es, fundada no en conductas delictivas concretas, sino en la condición, manera de ser, antecedentes conductuales de ciertas personas, que las hace peligrosas para la seguridad de la sociedad.

Esta segunda forma de delincuencia, que más propiamente que delincuencia se denomina estado antisocial, no da lugar a sanciones penales propiamente tales, sino a medidas de seguridad, impuestas sin embargo, al igual que las penas propiamente dichas, por los tribunales del crimen.

Nuestro viejo Código Penal de 1874, de claras raíces clásicas, sancionaba como delito, hasta hace pocos años, la vagancia y mendicidad, situaciones ambas mucho más cercanas a una delincuencia de estado que a una delincuencia fundada en actos concretos.

También hasta hace algunos años estuvo vigente la Ley 11.625, de 1954, relativa a estados antisociales y medidas de seguridad, normativa que nunca llegó a aplicarse por falta de recursos para implementar la ejecución de tales medidas.

De lo expuesto se desprende que el dilema entre mantener indefinidamente en prisión preventiva a procesados porque son peligrosos para la sociedad o el ofendido, y la alternativa de tener que ponerlos en libertad provisional porque tienen derecho a invocar la presunción de inocencia que les favorece mientras no sean condenados, debe encontrar solución legislativa en la dictación de una norma inspirada en la idea de que los procesados peligrosos a los que deba otorgarse la libertad provisional, queden sujetos a las medidas de seguridad que la ley establezca y el tribunal les imponga, adecuadas para reducir al mínimo posible el peligro de que el excarcelado continúe delinquiendo.

Algunas de las medidas que establecía la derogada Ley de Estados Antisociales podrían servir para este fin. También existen experiencias extranjeras que pueden aprovecharse. Por ejemplo, la institución de tutores a cargo de reos en libertad. Medida eficaz, pero ciertamente cara de implementar.

Lo dicho hasta ahora sugiere, a nuestro juicio, al menos cinco iniciativas para mejorar nuestra justicia penal, de manera que contribuya efectivamente a reducir los índices de delincuencia, sin apartarse de las exigencias propias de un sistema civilizado.

Primera: La dictación de un nuevo Código Penal que recoja los avances de esta rama del derecho y que asegure la aplicación de penas justas, adecuadas a la importancia de los bienes jurídicos que la ley penal protege e indisolublemente vinculadas a la culpabilidad de los hechos.

El nuevo código debiera incorporar en su seno, debidamente sistematizados, los múltiples tipos penales hoy dispersos en textos legales que se han ido dictando a lo largo del tiempo. Algunos de la mayor importancia: terrorismo, tráfico de estupefacientes, control de armas, seguridad del Estado, etc.

Todavía reviste mayor importancia que Chile, al dictar un nuevo código penal, cumpla las obligaciones que contrajo cada vez que promulgó tratados internacionales en actual vigencia, cuyas disposiciones exigen que nuestra legislación interna castigue ciertas conductas descritas como delictivas por esos mismos tratados. Un caso típico es la últimamente tan mencionada convención relativa al delito de genocidio.

Las Convenciones de Ginebra, vigentes en Chile desde 1949, relativas al tratamiento de personas en situaciones de guerra tanto externa como interna, deben ser cuidadosamente revisadas, con miras a determinar en qué medida nuestro país puede dar por cumplida la obligación que en esos instrumentos asumió, de legislar para que los tribunales chilenos castiguen conductas que esos instrumentos consideran delitos graves.

Segunda: Dar cima a la gran reforma del procedimiento penal en actual tramitación legislativa.

Este es el esfuerzo más importante que se ha hecho, desde el siglo pasado, en materia de modernización de nuestra Justicia. Como se sabe, significa un cambio radical en el sistema de investigación y enjuiciamiento penal, pues se pasa de un sistema inquisitivo, escrito, en el que la investigación, la acusación y el enjuiciamiento están a cargo de una misma persona, el juez del crimen, a un sistema acusatorio, oral, en el que la investigación y la acusación quedan en manos de un organismo autónomo, el Ministerio Público, independiente del Poder Judicial. Los jueces se limitan a la tarea que les es propia: el juicio, que debe culminar con la sentencia.

Es deber agradecer a las corporaciones privadas, grupos académicos y profesionales que pusieron en