

El impacto de la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana

LUIS PÁSARA*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. LO QUE NO SE PERSIGUE.— II. ¿QUÉ SE PERSIGUE?— III. EL DESAFÍO DE LA HABITUALIDAD.— IV. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana es un problema crecientemente importante en América Latina. De un lado, objetivamente, los índices delictivos han subido; de ello no solo da fe el mayor número de denuncias sino, sobre todo, las encuestas de victimización que indagan por el número de delitos del que un grupo familiar ha sido víctima en los últimos doce meses. De otro lado, la percepción de inseguridad ha crecido aún más, según indican los sondeos de opinión. A esto probablemente contribuyen, además del fenómeno real en sí, la forma en la que los medios de comunicación se ocupan de él, «explotándolo» al máximo, y los términos de la lucha política, que en muchos países se ceba en el tema y lo utiliza como un tópico que toca fibras sensibles del ciudadano y, al convocar la alarma social, puede ser rendidor para gobierno u oposición, según sea el caso.

Los promotores de la reforma procesal penal (RPP), iniciada en la región durante los años noventa, también recurrieron al tópico de la inseguridad ciudadana, dentro del proceso de *marketing* de la reforma. La propuesta de nuevo modelo de enjuiciamiento —que modifica sustancialmente el papel de los actores del proceso y le confiere el lugar protagónico al fiscal— ha prometido una lucha más eficaz en contra del delito, como una de las consecuencias derivables del cambio de sistema de persecución.

En realidad, el asunto es más complejo. Delincuencia y persecución penal se relacionan de un modo menos directo del que se ha sugerido simplistamente tanto por los políticos como por los promotores de la reforma procesal penal. En rigor, el incremento de la delincuencia y las mutaciones de las formas adoptadas por esta guardan relación con fenómenos sociales de envergadura mayor. Basta mirar la correlación entre niveles delictivos y desempleo, casi en cualquier país del mundo, para percibir las raíces sociales de la delincuencia.

Pero puede avanzarse de manera más específica respecto de ciertos fenómenos delictivos que adoptan determinado cariz en razón de las circunstancias de las que se nutren. Tómese el caso del tráfico de drogas,

* Es miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

inexplicable sin el gigantesco hecho del consumo y sin una política que, al ilegalizar la comercialización —y en algunos países también el consumo—, no ha abatido ni el consumo ni el tráfico: solo ha encarecido el precio del producto. O mírese al tráfico de personas, que de manera no del todo silenciosa victimiza anualmente a millones de personas en el mundo, como consecuencia del afán migratorio desde el sur empobrecido hacia el norte desarrollado —que a su vez corresponde a las enormes diferencias en las respectivas condiciones de vida— y del auge de consumos que, como la prostitución, requiere de inmigrantes irregulares para renovar su oferta.

De allí que proponer una represión más eficaz o más eficiente, como instrumento de combate a la delincuencia, resulte no solo insuficiente sino también parcialmente engañoso. Cada sociedad genera su delincuencia y cada circunstancia social produce determinadas formas y niveles delictivos. En rigor, estos no cambian sustancialmente como respuesta a la eficacia represiva, que más bien sirve para robustecer la racionalidad de quienes no delinquen o para inhibir determinadas figuras delictivas. Es claro que, si no se sancionara el delito, la sociedad adoptaría rasgos anómicos; pero, sancionándolo, tampoco puede liquidarse el fenómeno delictivo, por eficaz que sea la persecución.

Si esto es así, la pregunta pertinente, luego de casi veinte años de haberse iniciado la puesta en marcha de la reforma procesal penal en América Latina, es *¿qué cambia con esta?* Ciertamente, los índices delictivos no han disminuido en los catorce países de la región que han introducido el sistema acusatorio. La pregunta puede ser respondida en términos formales mediante la descripción de los cambios legales propios del paso de un sistema inquisitivo hacia un sistema acusatorio y, en el centro de ellos, la modificación de los papeles asignados a juez y fiscal. El primero, que ocupaba la mayor parte del escenario procesal en el sistema inquisitivo, restringe su tarea, en el acusatorio, a una vigilancia garantista durante la investigación y a la decisión acerca de si se ha probado, a través del juicio oral, el delito y la responsabilidad del acusado. En cambio, el fiscal —que tenía asignado un carácter de segundo plano en el proceso inquisitivo— adquiere en el nuevo proceso un papel central en el que asume las siguientes funciones:

- tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo;
- usualmente, detenta el monopolio de la acción penal; esto es, solo él puede llevar un hecho delictivo ante el juez —salvo en aquellos casos donde el interés de la víctima cobra preponderancia—, lo cual permite la apertura de un proceso; y
- ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que, por una u otra razón legalmente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente, no ofrecen elementos bastantes para ser sometidos a juicio.

De allí que, si se quiere responder la pregunta planteada en términos factuales, sea de mucho interés examinar el desempeño efectivo del representante del ministerio público en el nuevo proceso penal. Para este trabajo se tomó algunos indicadores correspondientes a tres países latinoamericanos que emplean el sistema reformado; dos de ellos se hallan entre aquellos pocos en la región que cuentan con un poder judicial con cierto nivel de reconocimiento. Uno es Costa Rica, que, si bien no está entre los primeros que adoptaron la reforma, lleva diez años con ella; el otro es Chile, que empezó a aplicar progresivamente la reforma en 2001 y, según la bibliografía disponible sobre el tema, parece haberlo hecho de manera exitosa¹. Estos factores otorgan un respaldo sólido a la decisión de haberlos escogido como casos estelares a los efectos de examinar lo ocurrido con la reforma procesal penal². El tercer país es Ecuador, un caso de reforma del enjuiciamiento penal que no goza de reconocimiento y cuyos resultados serán contrastados con los dos primeros.

I. LO QUE NO SE PERSIGUE

El examen de los datos sugiere que lo primero que ocurre como resultado de la reforma procesal penal es que el sistema se sincera y admite que la mayor parte de delitos cometidos y denunciados³ no son perseguidos. Si se miran los datos de los cuadros 1 y 2, se observa que en Chile y Costa Rica solo una parte menor de casos son resueltos judicialmente. Esto es, la mayoría terminan en sus ministerios públicos (MP).

1 Para un examen del caso, véase PÁSARA, Luis (2009). «El papel del Ministerio Público en la reforma procesal penal chilena», *Reforma Judicial* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México), n° 13, enero-junio, pp. 193-238.

2 Los datos obtenidos en los países no siempre corresponden exactamente al mismo tipo de interrogante, dado que las fuentes estadísticas oficiales utilizadas son elaboradas de un modo particular en cada país. Sin embargo, se ha procurado reunir información que resulta comparable.

3 Como se sabe, no todo delito es denunciado y esto corresponde a diversas razones. En algunos casos, la falta de denuncia obedece a un cálculo que estima anticipadamente costos e hipotéticas ganancias de seguir el procedimiento y, con mucha racionalidad, renuncia a esa posibilidad. Las encuestas sugieren que un «no vale la pena» explica la falta de denuncia, especialmente cuando se trata de delitos menores, incluyendo los de baja cuantía que afectan el patrimonio. En casos más importantes —delitos contra el honor sexual, por ejemplo— no es exactamente un cálculo de ganancias y pérdidas lo que probablemente explica la falta de denuncia sino la baja confianza en el sistema, que en toda la región existe y se incrementa. Por una razón u otra, la llamada «cifra negra», de los delitos no denunciados, es muy importante incluso en países institucionalmente algo más sólidos, como es el caso de Costa Rica, donde una encuesta hecha en 2008 indica que 76,9% de los delitos cometidos no fueron denunciados (INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, San José, diciembre de 2008, cuadro 7, p. 19). En el caso de Quito, según la encuesta de CYMACIT en 2008, el promedio de no denuncia se sitúa entre 60 y 88 %. Este estudio revela que 25,7% de hogares fueron víctimas de robo a vivienda, vehículos o accesorios en los últimos 12 meses; y que 18,3 % de las personas fueron víctimas de un delito de robo con o sin fuerza, ataques y amenazas.

Cuadro 1. Chile: términos aplicados desde el inicio de la RPP hasta el 31 de diciembre de 2008

Tipo de término	Casos	Porcentaje
Salidas judiciales	1.754.642	31,51
Términos facultativos del MP	3.490.077	62,67
Otros términos	323.584	5,81
TOTAL	5.568.297	99,99

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Boletín Estadístico del Ministerio Público, año 2008, tabla 24, p. 32.

Cuadro 2. Costa Rica: casos terminados en el MP y por sentencia judicial (1999-2007)

Año	En el MP	Por sentencia judicial
1999	102.441	4.301
2000	120.126	3.887
2001	123.335	4.644
2002	122.700	5.257
2003	132.040	5.735
2004	170.106	6.465
2005	173.016	5.986
2006	171.996	6.487
2007	173.311	6.511
Totales	1.289.071	49.273

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación, Poder Judicial.

En el caso chileno, cuyas cifras el cuadro 1 presenta acumuladas desde la instauración del nuevo sistema procesal penal hasta finalizar 2008, por cada caso que concluyó ante un juez hubo dos que se cerraron en el MP. En el caso costarricense, donde las cifras pueden seguirse anualmente, la proporción de casos con desembocadura judicial es mínima: un caso concluyó ante el juez por cada veintiséis que se cerraron en el MP, durante el período de nueve años que la estadística recoge.

¿Qué ocurre con esa mayoría de casos que, en ambos países, concluyen en el Ministerio Público sin arribar al conocimiento de un juez? La respuesta, para el caso chileno, se halla en el cuadro 3, donde se desagregan las razones por las que esa mayoría de casos ingresados (62,7% del total) concluyeron en el MP.

Cuadro 3. Chile: términos facultativos aplicados en el MP desde el inicio de la RPP hasta el 31 de diciembre de 2008⁴

Archivo provisional	2.602.734	46,74%
Principio de oportunidad	642.755	11,54%
Decisión de no perseverar	130.060	2,33%
Incompetencia	114.522	2,05%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Boletín Estadístico del Ministerio Público, año 2008, tabla 24, p. 32. .

De tal modo, casi la mitad de los casos ingresados (47,62%) simplemente se archivaron. No pasó nada con ellos. Y si a estos se suma aquellos casos en los que el fiscal decidió, una vez abierta la investigación, no seguir adelante y entonces también fueron al archivo (decisión de no perseverar), se roza la mitad del total de casos (49,07%). En esto consiste el sinceramiento del sistema. Es probable —aunque no existen estudios que hayan hecho la comparación— que en esto no haya mayor diferencia respecto al sistema anterior; es decir, que el número de casos que pasan al archivo, hoy por decisión del fiscal, sea aproximadamente igual al que en el sistema anterior, pasado cierto tiempo, se declaraban prescritos e iban igualmente al archivo, por decisión del juez instructor. El nuevo sistema hace esto evidente porque la decisión del fiscal de archivar es generalmente una decisión temprana, que se toma poco después de ingresado el caso y que, como se verá luego, usualmente se justifica en razón de que el caso no exhibe elementos suficientes para ser investigado exitosamente. Desde el punto de vista de la política judicial y, en particular, bajo el ángulo de la seguridad ciudadana, interesaría indagar cuál es el efecto social que causa la decisión temprana del fiscal que resulta comunicada, en el caso chileno, a casi la mitad de los denunciantes: «su caso no puede ser investigado y ha ido al archivo».

El caso ecuatoriano es algo distinto⁵. Conforme se puede observar en el cuadro 4, el porcentaje de desestimaciones ha sido, entre 2001 y 2007, relativamente bajo: alrededor de 12% de las denuncias recibidas durante el período, si bien la tendencia a desestimar fue claramente creciente y solo en 2007 se duplicó el porcentaje del año previo. Esto significa que, a diferencia de los casos chileno y costarricense, el Ministerio Público del Ecuador ha retenido un porcentaje claramente mayoritario de las denuncias recibidas.

4 Los porcentajes en el cuadro están referidos al total de casos ingresados.

5 La información estadística del caso ecuatoriano ha sido tomada de SIMON, Farith «Criminalidad y respuestas del sistema penal», en Luis Pásara (editor). *El funcionamiento de la justicia del Estado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010.

Cuadro 4. Ecuador: denuncias formuladas y denuncias aceptadas por el MP (2001-2007)

Año	Denuncias	Desestimaciones	Denuncias aceptadas	Porcentaje de desestimaciones
2001	56.037	889	55.148	1,61%
2002	122.542	2.323	120.219	1,93%
2003	136.826	8.926	127.900	6,98%
2004	160.830	14.978	145.852	10,27%
2005	178.611	21.748	156.863	13,86%
2006	180.332	27.125	153.207	17,70%
2007	199.019	67.932	131.087	34,13%

Fuente: Simon (2010).

Sin embargo, conforme se puede notar en el cuadro 5, el MP ecuatoriano —también en contraste con los otros dos casos examinados— ha hecho muy poco con las denuncias que no desestimó. El porcentaje de «respuestas» para esas denuncias no ha llegado a 5% del total de casos, en ninguno de los seis años estudiados. Y si se mira estrictamente a la llegada judicial del accionar del MP, las cifras son aún menores. En 2007, el año en el que el porcentaje de respuestas fue el más alto, se dictaron sentencias en un número de casos que representaron apenas 0,74 % del total de denuncias no desestimadas. Esto significa que los fiscales ecuatorianos se han convertido en el depósito de denuncias que, bajo el sistema procesal penal anterior, eran los jueces de instrucción, esto es, lugares donde las denuncias (no desestimadas) se guardan hasta el momento en que legalmente proceda declarar la prescripción del caso. Nada parece haber cambiado.

Cuadro 5. Ecuador: respuestas del MP a denuncias no desestimadas (2001-2007)

Año	Denuncias no desestimadas	Número de respuestas	Porcentaje de respuestas
2002	120.219	2.800	2,33%
2003	127.900	4.731	3,70%
2004	145.852	5.290	3,63%
2005	165.354	4.546	2,75%
2006	144.465	4.661	3,23%
2007	131.087	6.218	4,74%

Fuente: Simon (2010).

Entre el 13 de julio de 2001 —cuando entró en vigencia el nuevo código en Ecuador— y el 31 de diciembre de 2007 se recibieron algo más de un millón de denuncias (1'034.197) y se desestimó 13,83% de ellas. Esto significa que debieron investigarse las restantes 891.165 denuncias no desestimadas. El Ministerio Público produjo alguna respuesta para 15,96% de estos casos pero, en sentido estricto, resolvió solo 3,41% del total. En definitiva, hubo sentencias respecto de 1,28% del total de denuncias no desestimadas y cuatro de cada cinco (81%) fueron condenatorias. Algo más de 700 mil denuncias (727.705) quedaron sin respuesta alguna del sistema en Ecuador, según el trabajo de Farith Simon.

61

EL IMPACTO DE
LA REFORMA
PROCESAL PENAL
EN LA SEGURIDAD
CIUDADANA

II. ¿QUÉ SE PERSIGUE?

El segundo punto de importancia es con qué criterio se decide perseguir ciertos casos, que es otra manera de preguntar con qué criterio se decide descartar los demás. Según insiste la doctrina jurídica que sustenta y respalda el proceso acusatorio, se persiguen aquellos delitos que causan mayor daño social. En una visión clásica, esto se traduce en delitos como el homicidio, la violación, etcétera. En una visión más actual el principio se ejemplifica con los delitos contra el patrimonio público, contra el medio ambiente, etcétera. Se supone que cada ministerio público debe tener una política de persecución penal que plasme aquello que se considera socialmente más dañoso y guíe así la acción persecutoria de los fiscales.

En Chile, en Costa Rica y en Ecuador —como en los otros once países latinoamericanos que han adoptado el sistema acusatorio— no hay una política de persecución penal. Esto es, no hay una definición de aquellos tipos penales o formas delictivas que, debido al perjuicio que causan a la colectividad, ameritan que en ellos se concentre la actuación y los recursos de la persecución penal. En los hechos, y en ausencia de tal definición, la decisión acerca de qué casos deben perseguirse queda en manos del fiscal en cuya figura recae el caso o depende de los criterios que aplique su jefe inmediato, tenga este a su cargo una zona territorial determinada o un área temática definida.

Los resultados pueden ser observados empíricamente. El cuadro 6 diferencia, en el caso chileno, aquellos que tienen salida judicial de aquellos que acaban en el MP, por tipo de delito.

Cuadro 6. Chile: términos aplicados por categoría de delito (%), desde el inicio de RPP hasta el 30 de junio de 2007⁶

Delito	Salida judicial	Término facultativo (MP)
Robos	15,2	84,8
Robos no violentos	9,3	90,7
Hurtos	23,3	76,7
Otros delitos contra la propiedad	29,6	70,4
Lesiones	27,3	72,7
Homicidios	80,9	19,1
Delitos sexuales	29,4	70,6
Contra la libertad e intimidad	28,1	71,9
Faltas	44,8	55,2
Ley de tránsito	91,4	8,6
Ley de drogas	57,9	42,1
Económicos	41,2	58,8
Delitos de funcionarios	34,5	65,5
Leyes especiales	60,3	39,7
Contra la fe pública	42,2	57,8
Cuasidelitos	46,4	53,6
Otros delitos	66,5	33,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Boletín Estadístico del Ministerio Público, primer semestre 2007, tabla 28.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, existen marcados contrastes entre la proporción de casos que quedan en el MP y los que van a proceso judicial, según el delito de que se trate. Destaca la importancia persecutoria asignada a drogas, por ejemplo, en contraste con los delitos sexuales; mientras casi 58% de los casos de drogas van a juicio, algo menos de 30% de los delitos sexuales siguen esa vía. En general, robos y hurtos, lesiones, delitos sexuales y contra la libertad e intimidad, y delitos de funcionarios tienen un porcentaje muy alto (superior a los dos tercios) de no judicialización. La diferenciación según tipo delictivo permite ver que aquel tercio de casos ingresados que sí son llevados ante el juez por el MP no se distribuye homogéneamente; más bien, las cifras revelan prioridades en la persecución que no han sido verbalizadas oficialmente.

⁶ La información diferenciada según tipo delictivo fue publicada por el MP chileno hasta 2007. A partir de 2008 esta información no aparece en los boletines estadísticos que emite la institución.

En el caso ecuatoriano, se cuenta con los datos de 2007, desagregados según tipo de delito. El cuadro 7 presenta la información para algunos delitos.

63

Cuadro 7. Ecuador: denuncias, no desestimadas y sentencias en ciertos delitos (2007)

Tipo de delito	Porcentaje del Total	Porcentaje de respuesta en no desestimadas	Sentencias emitidas	Porcentaje de sentencias no desestimadas
Homicidios, lesiones, etcétera	11,77	4,42	375	1,6
Sexuales y violencia doméstica	5,13	8,09	320	3,14
Drogas	0,47	104,48	507	54,11

Fuente: Elaboración sobre la base de Simon (2010).

En el cuadro 7 resaltan los contrastes entre el peso relativo de las denuncias y la importancia efectivamente asignada a los diferentes delitos según se desprende de las respuestas del sistema, incluyendo las sentencias de los tribunales. Las denuncias en los casos de delitos contra las personas representaron 11,77% del total de denuncias y recibieron 13,72% de las sentencias emitidas en 2007. Mientras tanto, las denuncias de delitos vinculados a drogas representaban 0,47% de las denuncias y, sin embargo, las sentencias constituyeron el 18,55% de las que emitió el sistema durante ese mismo año. La opción adoptada por la persecución penal es más evidente si se añade el caso de los delitos contra la propiedad, que representaron 45,54% de las denuncias no desestimadas y obtuvieron en porcentaje algo menos de la mitad (28,75%) de las sentencias del mismo año.

En el trabajo de campo se trató de indagar por los criterios que, en los hechos, llevan a elegir ciertos casos y descartar otros. Las entrevistas a fiscales, tanto en Chile como en Costa Rica, conducen a la conclusión de que se descarta «lo que no tiene posibilidades de éxito» como caso, según indicó un entrevistado. Esto significa que se tiende a perseguir en aquellos casos donde las evidencias disponibles facilitan el trabajo del fiscal y le permiten anticipar que, en la etapa de judicialización, tendrá un caso ganado.

Esta tendencia se precipita, en la experiencia chilena, debido a la insistencia con la que la Fiscalía Nacional ha planteado a los fiscales la necesidad de «cerrar» casos, en parte con propósitos de alcanzar logros estadísticamente presentables. «Limpiar» la cartera de casos significa, en términos prácticos, llevar adelante aquellos en los que las posibilidades de lograr una condena son altas y descartar aquellos otros

EL IMPACTO DE
LA REFORMA
PROCESAL PENAL
EN LA SEGURIDAD
CIUDADANA

donde las dificultades del trabajo de investigación pueden hacer de este un esfuerzo infructuoso.

No resulta necesario subrayar que, si se genera esta rutina en el trabajo del MP y ella marca la dinámica de funcionamiento del nuevo sistema procesal penal, la seguridad ciudadana dista de verse beneficiada por una persecución así orientada. Según esta tendencia, lo más importante —o lo más gravoso socialmente— resulta reemplazado por lo más sencillo o lo más rendidor en términos del trabajo burocrático.

III. EL DESAFÍO DE LA HABITUALIDAD

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, el examen del funcionamiento del proceso penal reformado lleva a atender el asunto del tratamiento dispensado a la delincuencia habitual, esto es, a las personas que han hecho del delito un modo de vida. En esa definición, ciertamente, quedan comprendidos desde los señores del narcotráfico hasta el ladrón de autopartes. Es importante distinguir un caso de otro. Sin embargo, ambos tienen en común tanto la habitualidad como el ser parte de redes de delito organizado; varía, sin duda, el daño social que uno y otro causan pero, desde el punto de vista del Derecho penal, ambos se diferencian marcadamente de aquella persona que, puesta en determinadas circunstancias, incurre en un delito que acaso sea el único que cometa en su vida.

Para indagar objetivamente por el fenómeno de la habitualidad delictiva, se logró obtener en Chile y en Costa Rica un indicador numérico que nos aproxima a aquel: determinación cuantitativa del universo de personas que han tenido un alto número de contactos con el sistema penal. Los cuadros 8, 9 y 10 recogen esta información.

Cuadro 8. Costa Rica: personas detenidas entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2008

Pasos por el sistema	Personas (porcentaje)
1 a 5 veces	111.825 (87%)
6 a 10 veces	8.001 (6%)
11 a 20 veces	4.856 (4%)
21 y más	4.080 (3%)
Total	128.762 (100%)

Fuente: Archivo Criminal del Poder Judicial.

Cuadro 9. Chile: cantidad de imputados según número de casos en que participaron desde el inicio de la RPP hasta junio de 2007

Casos en que participaron	Cantidad de imputados	Porcentaje
1 a 4	906.995	95,2%
5 o más	45.411	4,8%
Total	952.406	100%

Fuente: Ministerio Público.

Cuadro 10. Chile: cantidad de imputados que participaron en 5 o más casos desde el inicio de la RPP hasta junio de 2007

Casos en que participaron	Cantidad de imputados	Porcentaje
5	14.198	31,3%
6	8.774	19,3%
7	5.727	12,6%
8	3.972	8,7%
9	2.918	6,4%
10	2.125	4,7%
11 o más	7.697	16,9%
Total	45.411	100%

Fuente: Ministerio Público.

En el caso costarricense, 13% del total de detenidos en una década lo fueron en más de cinco oportunidades y algo más de la mitad de esas casi 17 mil personas fueron detenidas en más de diez ocasiones. En el caso chileno, del universo de partícipes en el proceso penal reformado, entre 2001 y junio de 2007, 4,8% lo fueron en cinco ocasiones o más; de ellos, casi 10 mil personas fueron parte en diez o más procesos penales. Aunque pueda haber márgenes de error, estas cifras nos acercan a la habitualidad delictiva.

La pregunta en este caso es ¿cuál es el tratamiento que brinda el proceso penal reformado a la habitualidad? En el caso chileno, fue posible buscar una respuesta a través del examen de las carpetas de los fiscales, quienes, para cada caso ingresado al sistema, registran los antecedentes de los involucrados. La constatación principal que surge de ese examen es que los delincuentes habituales se benefician sucesivamente de las diversas medidas o salidas alternativas que el sistema acusatorio establece. En particular, destaca el hecho de que el criterio de oportunidad —también denominado *principio de oportunidad*—, doctrinariamente previsto como la renuncia a perseguir aquellos casos carentes de importancia social, era aplicado para cerrar casos en los cuales el

65

EL IMPACTO DE
LA REFORMA
PROCESAL PENAL
EN LA SEGURIDAD
CIUDADANA

presunto responsable registraba ya varios «contactos con el sistema». El fiscal parecía ver solo el caso en sí y no a la persona involucrada, que era un delincuente habitual.

En la doctrina, y sobre todo en la práctica de las agencias penales, se ha introducido la noción de «delito de bagatela», que viene a representar lo opuesto al mayor daño social y, en consecuencia, aparece como un delito que no tiene sentido perseguir. El robo del bolso, el aún más frecuente robo del teléfono móvil o celular o el robo de algunos productos en un supermercado son considerados usualmente como «delitos de bagatela», dado el bajo importe económico que aparentemente cada caso representa. Al ignorarse la consideración del tipo de sujeto responsable, a menudo especializado en este tipo de acto delictivo, se le aplica una medida condescendiente con un delito que incide directamente en el grado de inseguridad ciudadana percibido por el poblador medio, y se pone de lado además el hecho de que, muy frecuentemente, dicho sujeto forma parte de redes de crimen organizado. Robos de bicicletas, de teléfonos móviles y de ciertos artículos de bajo precio alimentan circuitos económicos paralelos en los que se ofertan los productos de esta acción delictiva. Una mala lectura del «delito de bagatela» sostiene o refuerza la desatención de estos comportamientos socialmente nocivos.

IV. CONCLUSIÓN

La falta de criterios definidos para llevar adelante la persecución penal conduce tanto a la arbitrariedad como a ciertos grados de impunidad. La delincuencia habitual requiere una respuesta del sistema penal que, paradójicamente, la reforma parece haber escamoteado. Algunos otros puntos del sistema penal reformado podrían ser examinados con provecho. Por ejemplo, el hecho de que a menudo la ejecución de las penas alternativas —que reemplazan a la privación de libertad— no está sujeta a control alguno: no hay autoridad a cargo de vigilar el cumplimiento de esas penas y, en consecuencia, en la práctica no son tales.

Lo esencial, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, es que en el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, de un lado, el archivamiento de casos sin investigación y, de otro, la aplicación de principio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, pena remitida o multas que no se cobran producen cierto grado considerable de impunidad. Esta constatación, en la medida en que se hace pública, está generando una reacción social contraria al sistema reformado y explica los intentos —en el caso de Chile exitosos y en el caso ecuatoriano numerosos— destinados a modificar la arquitectura de códigos procesal penales que, con la promesa de combatir la delincuencia, empezaron a regir hace apenas unos cuantos años.

El nuevo sistema posee ventajas sobre el anterior, tanto en su capacidad para producir resultados en menos tiempo como en la posibilidad que

abre para que las garantías del proceso tengan vigencia efectiva, pero se requiere insertarlo en una respuesta social mayor al fenómeno del delito y la inseguridad. No todo depende del sistema penal; acaso ni siquiera lo más importante dependa de él y, en verdad, tengan mucho más centralidad otras políticas estatales que inciden sobre la multiplicación del fenómeno delictivo. Un marco general de actuación del Estado frente al problema puede hacer que el sistema penal encuentre en él su lugar específico para contribuir a dar una respuesta al problema de la inseguridad ciudadana.

67

EL IMPACTO DE
LA REFORMA
PROCESAL PENAL
EN LA SEGURIDAD
CIUDADANA