



**Informe Complementario Sobre el Proyecto de Ley que Modifica el Código Procesal Penal con el Fin de Reforzar la Protección de las Víctimas, Mejorar la Función que Desempeña el Ministerio Público y Fortalecer la Acción Policial y la Operatividad del Sistema de Justicia Penal, o Proyecto de Ley de “Reforma a la Reforma Procesal Penal”¹
Boletín N° 8810-07**

Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 28 de octubre de 2013 – Sesión 178

1. Introducción

El Consejo del INDH aprobó el 12 de agosto de 2013 en su Sesión 167 una Minuta sobre el Proyecto de Ley que modifica el Código Procesal Penal con el fin de reforzar la protección de las víctimas, mejorar la función que desempeña el Ministerio Público y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal, o proyecto de ley de “Reforma a la Reforma Procesal Penal”². En esta minuta se complementa la anterior minuta (en adelante, “la Minuta I”) realizando consideraciones respecto a algunas indicaciones que se han efectuado al proyecto original³, respecto de las cuales a este Instituto le surgen preocupaciones que se señalan y se explican a continuación.

2. Primer aspecto de preocupación: exigencia de procurador común para querellantes diversos

El primer aspecto que merece la atención del INDH es la indicación para incorporar un nuevo inciso cuarto al artículo 111 del Código Procesal Penal (CPP). La referida indicación dispone que *“cuando de acuerdo a lo dispuesto en los incisos anteriores existieren múltiples querellantes, el tribunal podrá ordenar que actúen conjuntamente a través de un procurador común, si a su juicio así fuere estrictamente necesario para el normal desarrollo del juicio en función del número de intervinientes y la naturaleza o complejidad del asunto sometido a su conocimiento, salvo que no existiere identidad en sus intereses o éstos fueren incompatibles”*.

En nuestra opinión, esta propuesta de enmienda podría inhibir el pleno ejercicio de los derechos que la ley asigna a la parte querellante, en su calidad de interviniente, de acuerdo

¹ Proyecto de ley ingresado con fecha 4 de marzo de 2013 al Senado, encontrándose en primer trámite constitucional.

² Proyecto de ley ingresado con fecha 4 de marzo de 2013 al Senado, encontrándose en primer trámite constitucional.

³ Indicaciones presentadas al proyecto original con fecha 21 de Junio y 5 de septiembre de 2013.

a lo que establece expresamente el Código Procesal Penal⁴. Por otra parte, la inclusión de esta indicación es contradictoria con el objetivo del proyecto que dice relación con las medidas para aumentar la protección y participación de las víctimas⁵.

Efectivamente la exigencia del procurador común puede significar la limitación del ejercicio de los derechos que la ley entrega a la parte querellante, significando con ello una restricción al derecho al acceso a la justicia consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este sentido, en lo concerniente al derecho a la acceso a la justicia de todas las partes de un proceso, la Corte IDH ha sostenido que “*las garantías consagradas en este artículo sólo pueden desenvolver su fin protector si antes se garantiza, en igualdad de condiciones, el acceso de las personas a los tribunales o cualquier otro órganos que ejerza jurisdicción*”⁶.

Asimismo, la exigencia de actuar por una cuerda común (procurador) no se considera también para los casos en que otros intervinientes del proceso penal puedan igualmente concurrir de manera múltiple en juicio. En este caso podríamos encontrarnos frente a una distinción que podría ser injustificada en relación a la igualdad de armas que debe existir en todo proceso penal⁷.

Por último, también es cierto que la iniciativa se contradice con uno de los objetivos y/o ejes principales del proyecto, como es aumentar las medidas tendientes a favorecer la participación de las víctimas en el proceso penal, ya que es mediante la interposición de la

⁴ Artículo 12.- *Intervinientes*. Para los efectos regulados en este Código, se considerará intervinientes en el procedimiento al fiscal, al imputado, al defensor, a la víctima y al querellante, desde que realicen cualquier actuación procesal o desde el momento en que la ley les permitiere ejercer facultades determinadas.

⁵ El presente proyecto clasificó las modificaciones en cuatro ejes, con sus respectivos contenidos: i) **Medidas para aumentar la protección y participación de las víctimas**. a) Aumento del control de la víctima y querellante respecto de las actuaciones del Ministerio Público. b) Fortalecimiento del control administrativo del Ministerio Público. c) Inclusión expresa del patrimonio de la víctima como objeto de protección. ii) **Medidas para mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público**. a) Ampliación del catálogo de las medidas cautelares personales. b) Ampliación de la competencia del juez de garantía para conocer del control de detención. iii) **Medidas para fortalecer el trabajo policial**. a) Orden de entrada y registro. b) Establecimiento de estándares legales para el reconocimiento de imputados. iv) **Medidas para mejorar el perfeccionamiento del sistema en su conjunto**. a) Ampliación de las causales para apelar del auto de apertura. b) Inclusión del manejo bajo sustancias psicotrópicas en revisión del Fiscal Regional.

⁶ Corte IDH. Caso Cantos vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C N° 97, párr. 50.

⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 10 dispone “*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*” La citada norma suele afirmarse como el punto de partida de la protección internacional del debido proceso, que junto con el derecho a un recurso, tutela todos los demás derechos de una persona que enfrenta un proceso en su contra.

La Comisión Europea, en el caso Kaufman c. Bélgica, sostuvo que “*quienquiera que sea parte en tales procedimientos, deberá tener una oportunidad razonable de presentar su caso a la Corte en condiciones que no lo coloquen en una desventaja substancial frente a su oponente*” (Sentencia de la Corte Europea en Kaufman v Belgium N° 10938/84, 50 DR 98 at 115 -1986).

respectiva querrela criminal en que se concretan sus pretensiones⁸. Entonces, con la exigencia de designar un procurador común podría verse restringida la forma en que la víctima actúa dentro del proceso, sobre todo cuando el tribunal pudiese ejercer la referida facultad aún en contra de la voluntad de cada víctima.

3. Segundo aspecto de preocupación: propuestas de entregar más facultades a las policías sin previa autorización de los fiscales o jueces/juezas de garantía

El segundo aspecto que el INDH se permite observar tiene relación con propuestas de reformas legislativas de entregar más facultades a las policías sin previa autorización de los fiscales o jueces/juezas de garantía, respecto de diligencias o actuaciones que pudieran afectar derechos fundamentales

Entre estas medidas destaca el caso de la indicación de sustituir el nuevo artículo 89 CPP, el cual regula el registro de vestimentas que llevara el detenido. La indicación a nuestro entender, en los términos como ha sido elaborada (desde el proyecto original) podría afectar el derecho a la libertad personal⁹.

La propuesta original consideraba la posibilidad que los/las funcionarios/as policiales pudieran proceder al registro de las vestimentas de cualquier detenido/a por “razones de seguridad”. Lo anterior y tal cual se expresó fundadamente desde los estándares internacionales en la Minuta I, es muy poco aconsejable puesto que la falta de significado jurídico procesal de la expresión utilizada, sumado a su vaguedad, dejan un excesivo margen a que se produzcan arbitrariedades en su aplicación.

La indicación nueva sobre este punto no mejora ni satisface los problemas anunciados anteriormente, al señalar: “artículo 89.- Examen de vestimentas, equipajes o vehículos. Se podrá practicar el examen del equipaje que portare o del vehículo que condujere el detenido, cuando existieren indicios graves de que oculta en ellos objetos importantes para la investigación de un delito. Asimismo, podrá practicarse dicho examen respecto de sus vestimentas, **cuando existan indicios serios de que existe un peligro concreto e inminente para la seguridad de la comunidad**”¹⁰.

⁸ Artículo 111 del Código Procesal Penal: “la querrela podrá ser interpuesta por la víctima, su representante legal o su heredero testamentario (...)”.

⁹ El derecho a la libertad personal constituye un eje fundamental en la protección de los derechos civiles y políticos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En efecto, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) lo consagra expresamente al afirmar que todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), dispone en cuanto al derecho a la libertad personal, en su artículo 1° que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal y que las causas que la limiten deben estar fijadas de antemano por la Constitución y las leyes.

¹⁰ En este sentido ver lo sostenido por el INDH, en su informe respecto del proyecto de ley sobre Control Preventivo de Identidad (Boletín N° 9036-07) en que se señala que “*El analizado proyecto de ley, además de establecer la facultad de solicitar identificación de a cualquier persona en el marco del procedimiento policial, faculta a Carabineros para proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona sometida a control. El INDH considera que esta medida podría constituir una vulneración al derecho a la intimidad y*

La indicación referida no cumple con los requisitos analizados en la Minuta I¹¹, en el sentido que siempre y en todo caso cualquier afectación que incida en la detención o en sus circunstancias debe estar siempre justificada y subordinada a los fines del procedimiento¹². También reafirma lo sostenido anteriormente, sobre los cuestionamientos a la modificación del artículo 89, el informe al proyecto de la Corte Suprema, en el cual se afirma que su existencia es contraria al sentido de las medidas intrusivas que contempla el procedimiento penal actual, puesto que todas ellas están enfocadas al servicio de la investigación y en el caso comentado no se advierte dicha funcionalidad. Asimismo, el Máximo Tribunal agrega que “*las razones de seguridad carecen de sentido jurídico procesal*”, refiriendo también lo peligroso de agregar una facultad que “*puede ser usada de manera permanente y arbitraria, puesto que siempre se justificaría por una razón que apreciaría discrecionalmente la policía*”¹³.

protección de la vida privada de acuerdo a lo que informan los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos sobre la materia”. Informe sobre Proyecto de Ley que establece el Control Preventivo de Identidad Boletín 9036-07, pp. 6-7.

¹¹ Ver en la Minuta I, III.1 y II.1.2 (páginas 5 y ss.).

¹² Efectivamente, según consta de la Minuta entregada por el INDH, cualquier afectación que incida en la detención o en sus circunstancias debe estar siempre justificada y subordinada a los fines del procedimiento, hecho que no ocurre con la finalidad que incorpora la modificación, es decir, las “*razones de seguridad*”, expresión que carece de cualquier propósito previamente establecido, como lo son aquellos funcionales a la investigación, a la protección de la víctima o de la sociedad, en los términos de la exigencia constitucional y en los estándares internacionales mencionados. En efecto, tal como lo señala la Corte IDH, las finalidades por las cuales procede la restricción del derecho, además de estar contenidas en la ley, deben ser compatibles con los derechos consagrados en la CADH, en cuanto al reconocimiento de los fines legítimos para estos efectos ya que cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria (Corte IDH Caso Chaparro Alvarez y Lapo Iñiguez. Sentencia de 21 de Noviembre de 2007. Serie C N° 170).

¹³ Oficio N° 36-2013 de la Corte Suprema, que informa el proyecto de ley 5-2013, de 20 de Marzo de 2013.