



La nueva Ley N° 20.931 vista por los operadores del sistema penal

# 'AGENDA CORTA': UNA CONTRADICCIÓN DIARIA ENTRE SEGURIDAD Y LIBERTAD

- ▶ Aunque los operadores del sistema reconocen que es muy pronto para evaluar los efectos de la Ley N° 20.931, todos observan desde sus particulares ópticas los primeros meses de su funcionamiento. La diferencia sigue siendo conceptual, en torno al tipo de sociedad que se quiere construir según si se opta por reforzar la libertad o la seguridad.

▶ Por **Gustavo López V.**,  
Periodista Defensoría Regional Metropolitana Sur.



La promulgación de la Ley N° 20.931 –‘agenda corta anti delincuencia’, efectuada el 5 de julio de este año, se logró luego de una debatida tramitación, que incluyó a distintos actores judiciales, policías, centros de estudios, parlamentarios y el Poder Ejecutivo como impulsor de la nueva normativa.

Cada una de las partes trató de influir en la tramitación legislativa de la ley, para que el constructo final permitiera su aplicación y cumpliera los fines por los cuales el proyecto fue enviado al Congreso Nacional. La redacción final indicó que la ley busca facilitar la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejorar la persecución penal de dichos delitos.

De paso, modificó también los Códigos Penal, Procesal Penal y de Justicia Militar, además de la Ley N° 18.216 sobre penas sustitutivas a las privativas o restrictivas de libertad. Son precisamente cada una de estas modificaciones las que, al momento de aplicarse cotidianamente, pueden llevar a policías, fiscales, defensores, jueces y gendarmes, entre otros, a cambios de conducta o a nuevas formas de enfrentar el trabajo diario.

La llamada ‘agenda corta’ tuvo como modificaciones centrales la ampliación de las facultades policiales para actuar de

manera preventiva y sin notificación del Ministerio Público en la persecución de delitos, la posibilidad de allanar domicilios sin autorización previa, junto con una de las medidas más resistidas por la opinión pública: el control de identidad preventivo, que autoriza a carabineros y detectives a retener a cualquier persona que no pueda identificarse por medio de algún documento, o si existen “indicios” de que hubiere cometido algún delito.

### MUY PRONTO

En la práctica, para los operadores del sistema de justicia penal que trabajan en el Centro de Justicia de Santiago (CJS) aún es muy pronto para hacer una evaluación de fondo. Para los jueces entrevistados, cuatro meses después de su promulgación no se visualizan aún grandes variaciones en la carga de trabajo.

Según el presidente del comité de jueces del Primer Juzgado de Garantía de Santiago, Fernando Guzmán, “hasta ahora no ha aumentado la carga de trabajo jurisdiccional en las funciones de cautela, adjudicación o ejecución. Por ejemplo, el Ministerio Público aún no apela rechazos de peticiones de detención; no hemos tenido rendiciones de prueba en ausencia del imputado en los juicios orales simplificados; tampoco ha llegado a las audiencias de control la avalancha de detenciones por órdenes judiciales pendientes como lo prometieron las policías, hoy con mayores facultades para fiscalizar sin indicios a los ciudadanos en la vía pública”.

Durante la discusión parlamentaria del proyecto, la labor policial fue uno de los aspectos que estuvo en el ojo del huracán, sobre todo los controles preventivos de detención y las labores propias de la tarea investigativa. Quizás quienes mejor conocen la labor de ambas policías son los fiscales, pues de las pruebas que obtienen los carabineros y los detectives de la PDI depende su capacidad de sostener la investigación de los delitos y, en definitiva, la persecución penal.

Para el Fiscal Regional Metropolitano Sur, Raúl Guzmán, las modificaciones hechas a la ley significaron cambios que redundaron en adecuaciones de las cargas de trabajo en el Ministerio Público.

“La introducción del control preventivo de identidad provocó un aumento importante de llamados a nuestra Central de Atención Telefónica (CAT). Hay que recordar que no sólo se trata de sujetos con órdenes de detención pendiente, sino que

### Fernando Guzmán, juez de garantía:

“Hasta ahora no ha aumentado la carga de trabajo jurisdiccional en las funciones de cautela, adjudicación o ejecución. Por ejemplo, el Ministerio Público aún no apela rechazos de peticiones de detención; no hemos tenido rendiciones de prueba en ausencia del imputado en los juicios orales simplificados; tampoco ha llegado a las audiencias de control la avalancha de detenciones por órdenes judiciales pendientes como lo prometieron las policías”.



una parte importante obedece a la configuración de la falta de ocultación de identidad del artículo 496 N° 5 del Código Penal, hipótesis que también habilita a la detención dentro del contexto de un control de identidad preventivo, o alguna otra situación que pudiere dar cuenta de antecedentes de algún delito flagrante”, afirma Guzmán.

### CAPACITACIÓN PERMANENTE

A juicio de los entendidos, tras la vigencia de la nueva norma el camino que falta recorrer es el de las capacitaciones permanentes, especialmente para las policías, porque los entrevistados indican que las principales brechas existentes se encuentran en los organismos encargados del orden y la seguridad.

A este respecto, la Fiscalía Nacional -con el apoyo de la PDI, Carabineros y el patrocinio de la Defensoría Regional Metropolitana Sur (DRMS)- realiza desde hace algunos años un curso diplomado dirigido a las policías uniformada y civil, donde se profundizan conceptos de justicia penal y procesal penal para el personal policial que realiza tareas operativa en la calle, quienes son los que realizan los procedimientos que terminan en sede judicial.

Durante una de esas jornadas, la Defensora Regional Metropolitana Sur, Viviana Castel, expuso sobre “La aplicación de la Ley N° 20.931 y el rol policial” desde la óptica de la defensa pública. Las reacciones ante este tipo de actividades son de cautela para quienes asisten, por cuanto saben que algunas de sus actuaciones deben adecuarse al actual escenario, más allá de las nuevas atribuciones entregadas a las policías.

Para la magistrada María Carolina Herrera, del 4° Juzgado de Garantía de Santiago, las adecuaciones realizadas por la policía no pueden ser cuantificables: “No olvidemos que hay una cifra que no llega a tribunales, aquella que no se judicializa. Entonces existen argumentos para sostener que la policía hace correctamente las cosas, porque se basa en una instrucción general que dictó la Fiscalía Nacional y si las policías no la cumplen, incurrir en falta”.

Este aspecto es refrendado por los fiscales, quienes valoran el otorgamiento de mayores herramientas de investigación, que se han hecho extensivas a otros delitos diversos a los crímenes e incluso en la ampliación del catálogo de delitos en lo que es posible apelar en caso de negativa de prisión preven-

---

**Raúl Guzmán, fiscal metropolitano sur:**  
 “La introducción del control preventivo de identidad provocó un aumento importante de llamados a nuestra Central de Atención Telefónica (CAT)”.

---

tiva. También la rebaja de indicios en el control de identidad, entre otros cambios que indican los persecutores.

### ¿SE LLENARÁN LAS CÁRCELES?

Hasta ahora, la nueva ley no ha provocado un aumento explosivo de las audiencias que se realizan diariamente en los tribunales de garantía del país. Por un asunto de orden, muchos tribunales determinan iniciar las jornadas diarias de controles de detención con aquellas causas que parecen de mayor simpleza jurídica.

Sin existir una estadística compilada aún, la percepción de la magistrada Carolina Herrera es que sí aumentaron las sanciones de prestación de servicios en favor de la comunidad.

“Esto me resulta evidente en los hurtos, porque se acotó la posibilidad de aplicar la reclusión parcial nocturna domiciliaria. Creo que vamos a tener mucha gente presa por hurto: yo no sé qué va a hacer Gendarmería, tal vez habilitar un módulo para estas personas que ya no tendrán más la domiciliaria y todas van a tener que cumplir. Veo que hay un interés por terminar las causas con una condena y ello traerá consigo que vamos a tener gente cumpliendo penas rotativamente”, sostiene.

Para los defensores públicos que asisten diariamente a audiencias de control de detención la situación tampoco ha variada mucho tampoco. Andrés Rojas, defensor local de Lo Prado y dirigente metropolitano de la Asociación de Defensores Penales Públicos (ADEP), el trabajo en audiencia “no se modificó en demasía. Mucho se habló del control preventivo, pero finalmente se terminó regulando algo que sólo se ejercía sin control y sobre lo que sólo existían cifras negras. Las nuevas facultades investigativas aún son poco utilizadas y la regulación propiciará nuestro actuar fiscalizador cuando ello ocurra”, explica.



Coincidente con estas apreciaciones, la jueza presidenta del Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago, Ana Emilia Ethit, reconoce que la jurisdicción de su tribunal -Las Condes, Vitacura, La Reina y Lo Barnechea- no se caracteriza por un predominio de los delitos que inspiraron la ‘agenda corta’.

Según la magistrada, los cambios que se han hecho más evidentes se observan en los procedimientos simplificados: “Se ha notado que tal vez las pretensiones de la Fiscalía ya no están tan laxas en la solicitud de penas. Ahora están pidiendo penas más altas para terminar una causa, en especial aquellos casos relacionados con los hurtos. Ello puede ser por la determinación de penas establecidas por la nueva legislación”, señala.

---

**Gamal Massú y Ernesto Vásquez, fiscales del Ministerio Público:** “Las nuevas audiencias y resoluciones adoptadas por los tribunales de justicia, que por un trabajo de los abogados defensores han permitido revisar sentencias firmes y ejecutoriadas, modificándolas en muchas oportunidades con un dejo de garantismo excesivo, se apartan del mandato constitucional de los ciudadanos”

---

## EFFECTOS COLATERALES

Según estadísticas internacionales, Chile es uno de los países con mayor número de personas presas por cada 100 mil habitantes entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La lista, que es encabezada por Estados Unidos, sitúa a nuestro país en el segundo lugar, y si bien los números indican que la mayoría de estas personas está cumpliendo una condena y no está privada de libertad de manera preventiva, ello podría cambiar tras la entrada en vigencia de la agenda corta.

Hace pocas semanas y en entrevista con El Mercurio, el Defensor Regional Metropolitano Norte, Carlos Mora, indicó que el impacto de la nueva norma había sido alto, reforzando sus dichos con cifras de alzas de prisiones preventivas entre enero y septiembre de este año, que adjudicaba a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.931.

Esa visión es compartida por la magistrada Carolina Herrera, quien pone su mirada sobre las penas que se aplican y que conllevan privación de libertad.

“La experiencia internacional indica que este tipo de medidas represivas llevan en el largo plazo a que exista una desigualdad ante la ley, porque en el fondo vamos a tener un vulnerador de ley penal -delincuente- preso, con tratamiento distinto a otros delitos, como es el caso de aquellos contra las personas o la propiedad. Esto es estigmatizador. Quienes cometen este tipo de delitos son la gente más pobre, con menos educación y son ellos los que van a estar más presos, creando una situación desequilibrada”, advierte.



### AGRAVANTE DEROGADA

Otro contrapunto que se produjo durante la tramitación de la ‘agenda corta’ estuvo dado por la derogación de la agravante de ‘pluralidad de malhechores’ del artículo 456 bis N° 3, que ha derivado en rebajas de condenas de personas que habían agravado previamente sus penas con la inclusión de ese artículo. La nueva redacción de la ley dejó fuera esa norma.

Tanto el fiscal Gamal Massú, de la Fiscalía Metropolitana Occidente, como su colega Ernesto Vásquez, de la Fiscalía Centro Norte, la nueva interpretación va en contra del espíritu de la ley.

“Las nuevas audiencias y resoluciones adoptadas por los tribunales de justicia, que por un trabajo de los abogados defensores han permitido revisar sentencias firmes y ejecutoriadas, modificándolas en muchas oportunidades con un dejo de garantismo excesivo, se apartan del mandato constitucional de los ciudadanos (...) con las consecuentes audiencias que los tribunales de juicio oral en lo penal han generado para estas revisiones y la necesidad de destinar fiscales para ellas”, indicaron coincidentemente ambos persecutores penales.

### LIBERTAD: LA DISCUSIÓN DE FONDO

Si se sumaran mensualmente las personas que pasan por audiencia de control de detención en la Región Metropolitana, el número se acercaría fácilmente a los 11 mil individuos. A cada uno de ellos se les restringió su libertad ambulatoria por algunas horas o, en el caso de quienes son sometidos a prisión preventiva, por un tiempo que puede ser más largo.

Estadísticas institucionales señalan que un 8 por ciento de las personas que pasan por controles de detención son finalmente privadas de libertad, a lo menos durante una parte o la totalidad del periodo de investigación.

Para la judicatura, su preocupación está centrada en la atractiva y perniciosa oferta que para una persona privada de libertad puede resultar el aceptar la responsabilidad penal en un hecho, para evitar un incierto futuro procesal. Así por lo menos lo ejemplifican los administradores de justicia, para quienes la posibilidad de aceptar una salida intermedia puede resultar muy tentador, cumpliéndose el viejo refrán de tribunales: “Más vale un buen acuerdo que un mal juicio”.

“Siempre he pensado que un abreviado, cuando estamos frente a un preso, es coactivo. Aunque esté escrita en la ley, considero que es una coacción igual. Es difícil mantener la vo-

### Carolina Herrera, jueza de garantía:

“Creo que vamos a tener mucha gente presa por hurto: yo no sé qué va a hacer Gendarmería, tal vez habilitar un módulo para estas personas que ya no tendrán más la domiciliaria y todas van a tener que cumplir. Veo que hay un interés por terminar las causas con una condena y ello traerá consigo que vamos a tener gente cumpliendo penas rotativamente”.

luntad estando preso. Personas con irreprochable conducta anterior y que queden en prisión preventiva, van a aceptar el abreviado sí o sí. No dudarán en hacerlo si se les presenta la ocasión de una rebaja y se pueden ir. Para qué arriesgarse en una causa mala y con posibilidad de una condena a pena efectiva”, explica la magistrada Carolina Herrera.

A partir de lo anterior, el temor de algunos operadores de justicia es que la aplicación de la ‘agenda corta’ pueda significar un incremento de los errores judiciales, ante la necesidad de las personas perseguidas penalmente de obtener su libertad o -al menos- terminarlo más rápido posible los procesos en su contra. “Es más grave aún que la sobreutilización de la prisión preventiva, que se utiliza como incentivo de autoincriminación con promesa de libertad inmediata. Es el mecanismo de tortura de nuestros días. De nuevo: en vez de potenciar investigaciones sólidas y sofisticadas, preferimos hacérsela fácil al órgano de persecución penal con el consiguiente peligro de condenas erróneas”, advierte el magistrado Fernando Guzmán.

### TIEMPO PARA EVALUAR

Las aprensiones ante los cambios introducidos en la ley y las visiones contrapuestas entre los distintos actores judiciales no resultan un fenómeno ajeno a la ‘agenda corta’. Desde su primera tramitación, la academia pareció no llegar a punto de acuerdo sobre los aspectos que pretendía regular.

Una vez promulgada la Ley N° 20.931, los actores directamente involucrados piden tiempo para evaluar su real influencia, pero sin olvidar sus propias trincheras y los argumentos que los enfrentan diariamente en las salas de audiencia y en los pasillos de tribunales, aunque parte mucho antes, en la calle, donde todos debiéramos ser iguales. 

