

# Las víctimas y el nuevo sistema procesal penal

Centro de Estudios de Justicia de las Américas  
(resumen)

## Introducción

Los sistemas reformados han operado sobre el supuesto que la víctima es un actor relevante del proceso y titular de un conjunto de derechos que deben hacerse efectivos en el transcurso del mismo, es por eso que varios derechos que antes no se consagraban en nuestras legislaciones han sido introducidos en los nuevos códigos procesal penales de la región. Sin embargo, este supuesto y su regulación normativa no se han transformado en todos los casos en acciones y prácticas concretas que permitan a los sistemas reformados hacer realidad tales aspiraciones.

El módulo intentará, junto con presentar el estado de la cuestión, revisar experiencias concretas y alternativas en el diseño y gestión de las instituciones del sistema de justicia que permitan concretar en la práctica el hecho que la víctima es un actor relevante del sistema y que sus derechos requieren especial consideración y satisfacción.

## Lección 1. Las víctimas y sus derechos en el proceso penal: de actor de reparto a protagonista

Esta lección persigue entregar información general acerca de los principales derechos de las víctimas reconocidos a nivel internacional y comparado y el cómo éstos han sido protegidos en los sistemas procesales penales reformados.

### 1. El Contexto Histórico: Actor de Reparto

A diferencia de las garantías individuales a favor de los imputados que forman parte del debido proceso, los derechos de las víctimas en el proceso penal se encuentran todavía en etapa de desarrollo y consolidación, tanto en las legislaciones nacionales como en el ámbito internacional. Es más, durante una buena parte de la existencia de lo que podría denominarse como el desarrollo del “derecho penal moderno” la víctima ha sido un actor marginal sin derechos explícitos en el proceso.

Este fenómeno se explica debido a que el “derecho penal moderno” se caracteriza por constituir un derecho eminentemente estatal, es decir, un sistema de regulaciones legales en donde el delito es definido como conflicto entre el autor del mismo y el Estado. Frente a la comisión de un delito, surge el derecho del Estado de sancionar la violación al deber de todos los ciudadanos de respetar las normas penales.

El conflicto deja de ser un problema entre autor y víctima pasando, en cambio, a constituir un problema entre infractor y autoridad. El desarrollo descrito ha sido ampliamente caracterizado por diversos autores que se han dedicado al

tema. Así, se ha descrito este proceso como una “expropiación” (ver Maier) o “arrebato” (ver Christie) del conflicto a la víctima de parte del Estado. Más radicalmente, se habla de un proceso de “neutralización” de la víctima, es decir, de su completa exclusión del sistema (ver Hassemer).

**Julio B. J. Maier. La víctima y el sistema penal. En Esser y otros, De los delitos y de las víctimas. Ad – Hoc, Buenos Aires, 1992. págs. 186 y 187.**

Por mucho tiempo la víctima pasó a ser el convidado de piedra del sistema penal. La reparación desapareció de ese sistema y quedó sólo como objeto de la disputa entre intereses privados, el Derecho penal no incluyó a la víctima ni a la restitución al statu quo ante –o a la reparación del daño- o entre sus fines y tareas, y el Derecho procesal penal sólo le reservó al ofendido, en la materia, un papel secundario y penoso, el de informar para conocimiento de la verdad.

Se habla, por ello, de una “expropiación” de los derechos del ofendido, que el mismo Estado de Derecho se encargó de legitimar, junto a la forma política del Estado-nación, al erigir a ese Estado en portador del monopolio legítimo de la fuerza y, con ello, en garante de las condiciones de vida pacífica elementales (paternalismo estatal); ni siquiera la idea de protección de bienes jurídicos, que rige de alguna manera en el Derecho Penal, sobre todo, la de bienes jurídicos individuales y, aún más, disponibles, con un portador físico, por así decirlo, consiguió reservar demasiados ámbitos de poder para la víctima: es que el concepto de “bien jurídico”, establecido por la doctrina analítica del Derecho penal, servía a la consecución de la anonimidad para la víctima, en tanto la objetivaba, y así el Derecho penal se podía dedicar a su “protección”, a la protección de aquello que estaba más allá del daño real provocado a una persona y próximo a la desobediencia, al control de los comportamientos que hacían peligrar la paz jurídica dentro de un determinado sistema de organización social. El conflicto se reducía a la relación Estado-súbdito; en la traducción procesal, persecución estatal-imputado.

**Nis Christie. Los Conflictos de Pertenencia. En Esser y otros, De los delitos y de las víctimas. Ad – Hoc, Buenos Aires, 1992. pág. 159.**

Tal vez no deberíamos tener criminología. Tal vez sería mejor abolir todos los institutos carcelarios, y no abrirlos. Tal vez las consecuencias sociales de la criminología sean más dudosas de lo que nos gusta pensar.

Yo creo que lo son. Y creo ello se relaciona con mi tema: los conflictos como pertenencia. Mi sospecha es que la criminología, en alguna medida, ha profundizado un proceso en el que los conflictos le han sido arrebatados a las personas directamente involucradas, de modo tal que, o bien han desaparecido, o bien se han transformado en pertenencia de otra gente. En ambos casos se ha llegado a un resultado deplorable. Los conflictos deben ser usados – para resultar útiles- por quienes originariamente se vieron envueltos en ellos. Los conflictos pueden dañar a los individuos y pueden dañar, también, a los grupos sociales. Eso es lo que aprendemos en la escuela, y por esa razón tenemos a las autoridades. Sin ellas se multiplicarían la venganza privada y las vendettas. Hemos aprendido esto tan profundamente que hemos olvidado la otra cara de la moneda: nuestra compleja sociedad industrializada no es una sociedad con demasiados conflictos internos, sino una con muy pocos. Si bien los conflictos pueden matar, su escasez puede paralizarnos.

**Hassemer. Fundamentos del Derecho Penal. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1984. Págs. 92 a 94.**

El Derecho penal estatal surge precisamente con la neutralización de la víctima. Dejando ahora a un lado la discusión de los historiadores del Derecho acerca de si el Derecho penal germánico constituye un precedente, o los inicios o algo bien distinto del Derecho penal estatal, lo que en cualquier caso está claro es que la condición para que pueda establecerse el Derecho penal es que la víctima sea excluida de su posición natural junto al delincuente. La venganza y la faída como respuesta al crimen no fueron, en la concepción germánica del Derecho, un instrumento de todo el pueblo, sino tan sólo del ofendido y, en su caso, de su parentela (sippe). La comunidad autorizaba y protegía la agresión de la víctima al autor del delito, pero sin implicarse directamente en ello.

El control del delito deja de ser tarea de la víctima, socialmente tolerada, para pasar a ser competencia del Estado, que se convierte en exclusivo detentador del monopolio de la reacción penal, correspondiéndole en exclusiva la realización violenta del interés de la víctima, a la que, a su vez, se le prohíbe con la conminación de una pena castigar por sí misma la lesión de sus intereses. La regulación de la legítima defensa es la consagración última de este sistema: la víctima atacada antijurídicamente puede efectivamente defenderse y lesionar, a su vez, al agresor, pero la ley le exige observar los límites de la inevitabilidad y necesidad de la defensa, y sólo mientras pervive la conducta agresora. Si la víctima traspassa dichos límites infringe la ley, pudiendo aspirar tan sólo, excepcionalmente, a que su comportamiento sea exculpado, si actuó impulsado por el miedo o bajo los efectos perturbadores de la situación. La víctima puede también detener (provisionalmente) al delincuente y, so pena de incurrir en responsabilidad penal, debe observar las condiciones que la ley establece respecto a la relación temporal y espacial del delito y entregar al detenido inmediatamente al juez.

## 2. El Giro: Un Nuevo Protagonista en la Trama Procesal

Como consecuencia del proceso muy sumariamente descrito, la víctima se convierte durante varios siglos en la “gran olvidada” del sistema penal moderno, ocupando un lugar marginal en su desarrollo y regulación. Con todo, esta situación tiende a revertirse principalmente desde los años '70 del siglo XX en donde, desde diversas perspectivas teóricas (victimología y victimodogmática, entre otras), se aboga por un reconocimiento más amplio de derechos a las víctimas en el funcionamiento del sistema de justicia criminal. Se suma a lo anterior un creciente activismo de diversas asociaciones de víctimas que lograr colocar en el debate público ciertas demandas básicas a favor de un reconocimiento más efectivo de sus derechos en el proceso penal como un problema social urgente.

Este movimiento ha generado importantes reformas legislativas tendientes a la introducción de derechos a favor de las víctimas en legislaciones nacionales. A nivel internacional este movimiento también ha tenido como consecuencia la adopción de diversos textos destinados a reconocer derechos explícitos a favor de las víctimas en el proceso penal. El más significativo de ellos es la **Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia Para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el año 1985 (en adelante “la Declaración”). Con todo, el que dicho documento sea una declaración de principios y no un tratado internacional vinculante, da cuenta del punto que marcaba al inicio, es decir, de la menor consolidación de estos derechos en comparación con lo que ocurre con las garantías judiciales reconocidas en los tratados internacionales a favor de los imputados.

No obstante lo anterior, la Declaración ha permitido el desarrollo de instrumentos más específicos destinados a establecer derechos y estándares a favor de las víctimas en el proceso penal. Un ejemplo se encuentra en un instrumento desarrollado a nivel regional en Europa. **Se trata de la Decisión Marco n°5 del Consejo de la Unión Europea** de 15 de marzo de 2001 cuyo objetivo fue el de establecer estándares relativos al estatuto de la víctima en el proceso penal (En adelante Decisión marco N° 5), especialmente con la intención de crear normas mínimas sobre protección, acceso a la justicia e indemnización de las víctimas.

### **Impacto en Legislaciones Locales:**

Como adelantaba, a nivel nacional la mayoría de estos derechos han sido recogidos en las nuevas legislaciones procesales. No sólo eso, sino que la protección de los derechos e intereses de las víctimas se transformó en una de las plataformas que ha permitido justificar públicamente la necesidad de emprender la reforma en nuestros países y que contribuyó a generar los consensos políticos para esta.

**Veamos un Ejemplo: Mensaje del 9 de Junio de 1995 del Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Establece un Nuevo Código de Procedimiento Penal (Chile)**

...

#### **2) Principios Básicos:**

**Parece necesario destacar también la introducción a nivel de los principios básicos del sistema el de la promoción de los intereses concretos de las víctimas de los delitos. En virtud de éste, se impone a los fiscales la obligación de velar por sus intereses y, a los jueces, la de garantizar sus derechos durante el procedimiento.**

**Esas declaraciones generales dan lugar a diversas normas desarrolladas a lo largo del proyecto, por medio de las cuales busca darles efectividad.**

Esto ha hecho que el reconocimiento normativo no sólo exista a nivel legal (códigos de procedimientos penales) sino que se haya elevado a nivel constitucional en algunos países de la región (vgr. Art. 250 de la Constitución de Colombia, Art. 80 A de la Constitución de Chile, Art. 20 de la Constitución de México). En lo que sigue se intentará dar cuenta en forma muy sintética de los principales avances experimentados a nivel internacional y en los nuevos sistemas procesal penales de América Latina en el reconocimiento normativo de derechos a favor de la víctima. Ello permitirá que en las próximas lecciones podamos revisar la forma en que concretamente se han cumplido o no dichos derechos y presentar algunas experiencias y mecanismos destinados a tal efecto.

Antes de ello, una breve reflexión acerca de las razones que han llevado a este proceso creciente de reconocimiento normativo de derechos de las víctimas. Me parece que este proceso se ha dado por dos órdenes de razones. Por una parte, lo que se podría denominar como razones de "derecho" y, por la otra, razones de orden "pragmático".

Desde el punto de vista de las razones de derechos, es claro que los movimientos a favor de las víctimas han logrado un proceso de sensibilización

que ha llevado a reconocer que la víctima, en cuanto persona, también es titular de un conjunto de derechos inalienables que deben ser reconocidos en el proceso penal. Desde el punto de vista pragmático, en cambio, los sistemas de justicia criminal han aprendido que la víctima es un actor clave para la eficacia de los mismos. Sin víctima dispuesta a denunciar el delito que ha sido objeto o sin víctima motivada a entregar información relevante para su esclarecimiento, las posibilidades del sistema de conocer el caso y luego resolverlo son muy escasas. En consecuencia, para promover la propia eficacia del sistema, resulta indispensable que éste le ofrezca a la víctima un escenario que genere confianza para formular denuncias y motivación para colaborar con el esclarecimiento de los hechos denunciados. Esto también ha constituido un catalizador de estos procesos de reconocimiento normativo de derechos.

### **3. Los Derechos de las Víctimas Reconocidos a Nivel Internacional y Local:**

A la luz del objetivo descrito, en tanto los principios contenidos en la Declaración representan el estado de consenso internacional acerca de los derechos de las víctimas, el análisis que sigue se realizará a partir de la sistematización de los principales componentes de dicho documento para luego extraer ejemplos de regulación concreta en diversas legislaciones a nivel local en América Latina.

Los principios que establece la Declaración pueden ser agrupados en tres categorías de derechos a favor de las víctimas que a continuación examinaremos. Debo advertir que sería perfectamente posible agrupar estos derechos de manera más desagregada, pero he preferido centrarme en tres categorías más generales para efectos de guiar nuestro análisis en las próximas lecciones. Estas tres categorías generales de derechos de la víctima son: Derecho a ser tratadas acorde con su calidad de víctimas; derecho a la protección y asistencia; y, derecho a la reparación.

#### **3.1 Derecho a ser Tratadas Acorde con su calidad de Víctimas**

#### **3.2 Derecho a la Protección y Asistencia**

#### **3.3 Derecho a la Reparación**

### **3.1 Derecho a ser Tratadas Acorde con su calidad de Víctimas:**

Junto con la regulación específica que sobre el tema contiene la Declaración, el derecho a un trato acorde con su calidad de víctima se encuentra consagrado en las normas generales de los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el principio de dignidad de todas las personas. Así, por ejemplo, es posible encontrar normas de este tipo en los preámbulos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como asimismo en el artículo 11 párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Declaración de Derechos de las Víctimas.**

**En materia específica de víctimas, el principio 4 de la Declaración contiene la regla básica sobre la materia al señalar: “Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto a su dignidad”.**

El principal objetivo de este derecho es impedir la denominada “victimización secundaria”. Es decir, evitar que el contacto de la víctima con el sistema penal signifique aumentar el dolor, sentimiento de inseguridad y frustración causados por el delito cometido en su contra. O, como lo define la Oficina de Naciones Unidas para el tratamiento de la Droga y la Prevención del delito en su manual sobre víctimas, evitar “...el daño que puede ser causado a la víctima como consecuencia de la investigación y persecución del caso o por los detalles del caso que se publicitan en los medios de comunicación social”.

En efecto, la investigación criminológica sobre la materia ha puesto de manifiesto que la intervención de la víctima en el proceso penal suele traducirse en más perjuicios que beneficios. Las víctimas se ven expuestas a largas esperas para ser atendidas, luego al ser atendidas no son objetos de un trato respetuoso, no se les entrega información adecuada acerca de su situación y del desarrollo de sus casos, se les expone a situaciones que son percibidas por ellas como humillantes, se les obliga a comparecer a diversas instancias y ante diversas autoridades para repetir siempre el mismo relato (muchas veces fuertemente invasivo de su intimidad), se les expone a situaciones en que puedan verse amenazadas en su integridad física y psíquica, etc. Todo esto contribuye a que su participación en el sistema le genere una doble victimización. La primera como consecuencia del delito que ha sido objeto y la segunda como consecuencia del funcionamiento del sistema.

#### **Demandas a resolver por un sistema de justicia:**

A partir del anterior mandato general que establece el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad y respeto, me parece posible identificar tres demandas específicas que deben ser resueltas por un sistema de justicia criminal para satisfacerlo en forma adecuada, al menos en un mínimo aceptable.

En primer lugar, las distintas agencias de un sistema de justicia criminal (ya sea policías, tribunales, fiscalías, servicios médicos u otros) deben desarrollar capacidad para darle una atención de calidad a las víctimas. Es decir, el sistema debe tratar a la víctima de manera respetuosa, evitando al máximo demoras en la atención, contando con infraestructura física adecuada para la misma, con trato sensible por parte de las personas que la atienden que asuma la importancia que representa para la víctima su caso, entre otras. En segundo lugar, el sistema debe proveer mecanismos que aseguren que la víctima estará informada adecuadamente acerca de su caso y el desarrollo que tenga éste. Este segundo componente del derecho a ser tratado con dignidad y respeto encuentra reconocimiento explícito en el principio 6 a) de la Declaración el cual establece:

**6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:**

**a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información.**

Un tercer elemento está constituido por darle a la víctima la posibilidad de participar en el proceso debiendo poder manifestar su opinión en diversas etapas del proceso y frente a diversas autoridades del sistema de persecución penal. Este tercer componente también encuentra reconocimiento explícito en varias disposiciones de la declaración. Ilustrativo resulta el principio 6 b) sobre la materia:

**6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:**

**b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente.**

**¿Qué se está haciendo?**

Si se hace una revisión de los nuevos códigos procesales penales de la región y de las nuevas leyes orgánicas del Ministerio Público dictadas en el contexto de los procesos de reforma, parece posible afirmar que ha existido un reconocimiento generalizado a nivel normativo de este derecho y, en particular, de los tres principales componentes identificados. Desde esta perspectiva las reformas han sido capaces, al menos en el plano normativo, de generar un marco de protección de la víctima en general inexistente con anterioridad al proceso de reformas. A continuación se reproducen a modo ejemplar las normas de dos países que permitirán tener una visión acerca de cómo este derecho ha encontrado consagración normativa en la región.

**EJEMPLO 1: PARAGUAY**

**a) Normas del Código Procesal Penal.**

Art. 68°. Derechos de la Víctima. La víctima tendrá derecho a:

- 1. Recibir un trato digno y respetuoso, que se hagan mínimas sus molestias derivadas del procedimiento, la salvaguarda de su intimidad en la medida en que no obstruya la investigación y a la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, a través de los órganos competentes.**
- 2. Intervenir en el procedimiento penal, conforme con lo establecido por este código.**
- 3. Ser informada de los resultados del procedimiento, aún cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite**
- 4. Ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite; y,**
- 5. Impugnar la desestimación o el sobreseimiento definitivo, aún cuando no haya intervenido en el procedimiento como querellante.**

La víctima será informada sobre sus derechos cuando realice la denuncia o en su primera intervención en el procedimiento.

**b) Normas de la Ley Orgánica del Ministerio Público.**

Art. 9°. Información a la Víctima. El Ministerio Público se informará sobre la situación y los reclamos de la víctima de un hecho punible y les informará sobre la marcha y el resultado de sus investigaciones y sobre el estado del proceso.

Art. 31°. Informe a la Víctima. En todos los casos en los que los jueces acepten la aplicación de un principio de oportunidad, resuelvan la suspensión condicional del procedimiento o un sobreseimiento definitivo, los agentes fiscales a cargo comunicarán la resolución a la víctima.

Art. 65°. Dirección de Asistencia a la Víctima. La Dirección de Asistencia a la Víctima cumplirá todas las funciones de asistencia a las personas ofendidas por los hechos punibles, previstas en esta ley. En especial velará por el cumplimiento de las normas de respeto a la víctima e informará directamente al Fiscal General sobre los incumplimientos a dicho precepto general, asimismo deberá informar a la víctima, conforme lo previsto en esta ley y en el Código Procesal Penal. Estará a cargo de un director especializado en ciencias de la conducta.

**EJEMPLO 2: VENEZUELA**

**a) Normas del Código Orgánico Procesal Penal.**

Art. 23°. Protección de las víctimas. Las víctimas de hechos punibles tienen el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia penal de forma gratuita, expedita, sin dilaciones indebidas o formalismos inútiles, sin menoscabo de los derechos de los imputados o acusados. La protección de la víctima y la reparación del daño a la que tengan derecho serán también objetivos del proceso penal.

Los funcionarios que no procesen las denuncias de las víctimas de forma oportuna y diligente, y que de cualquier forma afecte su derecho de acceso a la justicia, serán acreedores de las sanciones que les asigne el respectivo Código de Conducta que deberá dictarse a tal efecto, y cualesquiera otros instrumentos legales.

Art. 118°. Víctima. La protección y reparación del daño causado a la víctima del delito son objetivos del proceso penal. El Ministerio Público está obligado a velar por dichos intereses en todas las fases. Por su parte, los jueces garantizarán la vigencia de sus derechos y el respeto, protección y reparación durante el proceso. Asimismo, la policía y los demás organismos auxiliares deberán otorgarle un trato acorde con su condición de afectado, facilitando al máximo su participación en los trámites en que deba intervenir.

Art. 120°. Derechos de la víctima. Quien de acuerdo con las disposiciones de este Código sea considerado víctima, aunque no se haya constituido como querellante, podrá ejercer en el proceso penal los siguientes derechos:

- 1. Presentar querrela e intervenir en el proceso conforme a lo establecido en este Código.**
- 2. Ser informada de los resultados del proceso, aun cuando no hubiere intervenido en él.**
- 6. Ser notificada de la resolución del Fiscal que ordena el archivo de los recaudos.**
- 7. Ser oída por el tribunal antes de decidir acerca del sobreseimiento o antes de dictar cualquier otra decisión que ponga término al proceso o lo suspenda condicionalmente.**

**b) Normas de la Ley Orgánica Ministerio Público.**

Art. 34°. Son deberes y atribuciones de los fiscales del Ministerio Público:

**4. Atender las solicitudes de las víctimas y procurar que sean informadas acerca de sus derechos, con arreglo al Código Orgánico Procesal Penal.**

### **3.2 Derecho a la Protección y Asistencia:**

Las necesidades de las víctimas en un proceso penal no se agotan en un tratamiento acorde a su dignidad. El proceso penal puede significar para la víctima una instancia en la que se pongan en riesgo su integridad física, psíquica o su intimidad. Así, como lo destaca el Handbook on Justice for Victims de Naciones Unidas “El sospechoso, u otros actuando a nombre del sospechoso, pueden buscar intimidar a la víctima en orden a impedir que él o ella busquen justicia, o pueden acosar a la víctima como represalia por haber reportado la materia ante las autoridades.”

El riesgo que la víctima pueda resultar afectada en su integridad física o psíquica por su participación en el proceso penal impone al sistema la obligación de adoptar resguardos especiales en su favor. En este contexto, un segundo derecho a favor de las víctimas desarrollado en el ámbito internacional se vincula a la obligación del Estado de proveer mecanismos que aseguren la protección de su integridad física, psíquica y del derecho a mantener su intimidad. Así, el principio 6 (d) de la Declaración reconoce este derecho señalando:

**6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:**

**d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.**

Este derecho, supone para su efectivo resguardo, que tanto las autoridades judiciales como los fiscales del Ministerio Público u otras encargadas de manera específica a cargo de la protección de derechos de las víctimas de delitos dispongan de herramientas legales y programas destinados a la protección de los testigos. La Declaración no especifica el tipo de medidas, por lo que estas perfectamente pueden consistir en medidas de protección adoptadas **al interior del propio proceso penal** (por ejemplo en varios países las **medidas cautelares personales** son admitidas con el fin de proteger a la víctima) **o fuera del proceso** (sistemas de vigilancia policial, cambio de domicilio, etc.). Lo relevante para los efectos del cumplimiento del derecho es que frente a potenciales atentados que pongan en riesgo la integridad física, psíquica o la intimidad de las víctimas el sistema disponga de **herramientas concretas** para evitar dicho efecto.

### **DERECHO A LA ASISTENCIA**

Vinculado al derecho en análisis se encuentra otro derecho a favor de las víctimas y por eso ha sido agrupado con el mismo. Se trata del derecho de la víctima a obtener asistencia social, médica o psicológica por los daños causados por el delito cometido en su contra. Este derecho complementa el

derecho de protección toda vez que por la vía de prestar asistencia general se evitan o previenen potenciales daños que podría generar la intervención de la víctima en el proceso.

El derecho de la víctima de contar con un sistema de asistencia para satisfacer sus necesidades sociales, médicas o psicológicas también ha sido reconocido en la Declaración. En efecto, los principios 14 a 17 se dedican al tema, señalando:

**14. Las víctimas recibirán asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.**

**15. Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos.**

**16. Se proporcionará al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.**

**17. Al proporcionar servicios de asistencia a las víctimas, se prestará atención a las que tengan necesidades especiales por la índole de los daños sufridos o debido a factores como los mencionados en el párrafo 3 supra.**

Al igual que tratándose del derecho a protección, la Declaración deja básicamente abierto los mecanismos a través de los cuáles el sistema debe satisfacer su cumplimiento en la práctica. No sólo eso sino que además se establece que el derecho de asistencia se satisface cuando ella es prestada incluso por organizaciones no gubernamentales. Desde este punto de vista, un sistema nacional se encontrará en posibilidades de satisfacer este derecho no sólo cuando establezca un sistema estatal de asistencia de víctimas sino cuando, al menos, sea capaz de hacer una derivación oportuna de ellas a organismos no gubernamentales en condiciones de prestar asistencia en las áreas requeridas.

### **Reconocimiento a Nivel Local**

Si hacemos una revisión equivalente a la hecha en materia del derecho a la dignidad y la forma en que la protección y asistencia de la víctima ha sido consagrada en los nuevos códigos procesales penales de la región y en las nuevas leyes orgánicas del Ministerio Público dictadas en el contexto de los procesos de reforma, parece posible afirmar que ha existido un reconocimiento generalizado a nivel normativo de este derecho y las dos dimensiones revisadas (tratándose, además, del derecho de protección varios países han dictado legislaciones especiales sobre protección de víctimas y testigos como complemento de las disposiciones del código y de las leyes orgánicas del Ministerio Público, como por ejemplo México, El Salvador y Guatemala). Desde esta perspectiva las reformas han sido capaces, al menos en el plano normativo, de generar un marco de protección y asistencia de la víctima en general inexistente con anterioridad al proceso de reformas. A continuación se

reproducen a modo ejemplar las normas de algunos países que permitirán tener una visión acerca de cómo este derecho ha encontrado consagración normativa en la región.

#### **EJEMPLO 1: CHILE**

##### **Código Procesal Penal**

Art. 78°. Información y protección de las víctimas. Será deber de los fiscales durante todo el procedimiento adoptar medidas, o solicitarlas, en su caso, para proteger a las víctimas de los delitos.....

Los fiscales estarán obligados a realizar, entre otras, las siguientes actividades a favor de la víctima:

.....b) Ordenar por sí mismos o solicitar al tribunal, en su caso, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados.

Art. 109°. Derechos de la Víctima. La víctima podrá intervenir en el procedimiento penal conforme a lo establecido en este código, y tendrá, entre otros, los siguientes derechos:

Solicitar medidas de protección frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados en contra suya o de su familia;.....

#### **EJEMPLO 2: VENEZUELA**

##### **Ley Orgánica del Ministerio Público**

Art. 81°. La víctima que intervenga en un proceso penal será tutelada desde el momento en que se identifique o sea identificada como tal por el órgano correspondiente. La tutela podrá ser prorrogada por un tiempo prudencial luego de finalizado el juicio.

Art. 82°. El Fiscal Superior, por intermedio de la Oficina de Protección de la Víctima, por iniciativa propia o por solicitud del interesado o su representante, solicitará al Juez competente que tome las medidas conducentes a garantizar la integridad de la víctima y su libertad o bienes materiales.

Art. 83°. El juez, en atención al grado de riesgo o peligro, adoptará en decisión motivada las medidas necesarias para preservar la identidad de la víctima, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, sin perjuicio de derecho de defensa del imputado.

Art. 84°. Las medidas de protección podrán ser extendidas a su cónyuge o a las personas que vivan con ella, a sus ascendientes, descendientes, hermanos, parientes afines hasta en segundo grado.

Art. 85°. La oficina de atención a las víctimas prestará los servicios de protección, asesoría, apoyo, información y educación de sus derechos para garantizar su correcta y oportuna intervención en el proceso penal. El Fiscal General de la República dictará el reglamento respectivo.

### **3.3 Derecho a la Reparación:**

Uno de los principales objetivos o finalidades perseguidas por las víctimas cuando recurren al sistema de justicia criminal es obtener algún tipo de reparación o compensación de los daños causados por el delito que han sido objeto. Existe múltiple evidencia empírica que da cuenta que, para al menos algunas categorías de delitos, el principal interés de la víctima al recurrir ante el sistema de justicia criminal es precisamente éste. No se trata que las víctimas busquen necesariamente reparaciones económicas, pero sí en gran cantidad de casos involucran un contenido pecuniario.

Consistente con este interés, uno de los derechos que aparecen regulados con mayor fuerza normativa en la Declaración y los diversos instrumentos, principios y recomendaciones internacionales sobre la materia es el derecho a la reparación de las víctimas. Este constituye un pilar fundamental en los

derechos desarrollados en el ámbito internacional en su favor. La Declaración regula esta materia en los principios 8 a 13, estableciendo diversas reglas referidas a la necesidad de compensar los daños causados en distintas hipótesis.

Dentro de estas diversas situaciones, me interesa destacar una en concreto referida a la reparación de la víctima realizada por el autor o la persona imputada por el delito. Ello porque de hecho la Declaración destaca la prioridad que debe tener la restitución del imputado por sobre la compensación que pueda tener la víctima de otras fuentes, como por ejemplo fondos estatales destinados al efecto. En este contexto, una recomendación general de la Declaración es que todos los Estados partes revisen sus legislaciones internas con el objeto de introducir y favorecer la reparación del autor a la víctima en forma temprana en el proceso. La idea detrás de estos principios es que **para que el derecho a la reparación se satisfaga resulta indispensable que los sistemas legales nacionales establezcan incentivos y mecanismos que promuevan la reparación del ofensor dentro del proceso penal.**

#### **Principios 8 y 9**

**8. Los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.**

**9. Los gobiernos revisarán sus prácticas, reglamentaciones y leyes de modo que se considere el resarcimiento como una sentencia posible en los casos penales, además de otras sanciones penales.**

#### **Reconocimiento a Nivel Local:**

Nuevamente si hacemos un análisis de cómo las leyes procesales y del Ministerio Público que forman parte de las nuevas legislaciones reformadas en la región será posible concluir que, al menos en el plano de introducción normativa de derechos, se ha producido un gran avance en la región.

En efecto una cantidad importante de países ha introducido como **una salida alternativa del proceso la reparación de la víctima por parte del imputado** (acuerdos reparatorios en Chile, conciliación en Costa Rica, extinción en Bolivia, etc.). Además de ello, en muchos otros la suspensión del proceso a prueba contiene como una condición posible en algunos casos y en otros como una exigencia necesaria la reparación de la víctima.

Por otra parte, buena parte de los países mantienen la posibilidad que la víctima pueda ejercer la acción civil en el proceso penal e incluso que cuente con algún tipo de apoyo del Ministerio Público u otros organismos estatales para tales efectos (por ejemplo en Bolivia tratándose de intereses colectivos o difusos). Más allá de los diversos mecanismos, el diagnóstico a nivel normativo es el de un importante grado de avance en la materia.

## **Conclusiones:**

Si bien es cierto existen algunos países que han emprendido reformas a sus códigos procesales penales y no han contemplado con rigurosidad las normas legales requeridas para consagrar los derechos de las víctimas revisados en esta lección, el panorama general indica que la reforma ha sido efectiva en introducir, para la mayoría de nuestros países por primera vez, un marco normativo que recoge a la víctima como un actor relevante del proceso. En este contexto, los principales desafíos en relación a las víctimas no se encuentran a nivel normativo. Muchos códigos son todavía mejorables en la materia, pero por sobre todo, en las prácticas concretas del sistema. En la siguiente lección revisaremos qué es lo que ha ocurrido en este nivel de prácticas.

## **Lección 2. Principales problemas en los sistemas reformados para la satisfacción de los derechos de las víctimas**

Esta lección tiene por objeto revisar, sobre la base de los estudios de evaluación de los procesos reformados realizados en los diversos países de la región realizados en el contexto del proyecto de seguimiento del CEJA y de otra información empírica disponible, los principales problemas que han enfrentado los nuevos sistemas procesal penales de la región para generar prácticas concretas destinadas a satisfacer los derechos consagrados a favor de las víctimas.

A pesar de haberse experimentado algunas mejoras relevantes en la satisfacción concreta de los derechos de las víctimas, especialmente en comparación con la realidad existente con anterioridad al proceso de reforma, nuestros sistemas de justicia criminal, todavía no han sido capaces de dar un cumplimiento riguroso a los derechos contemplados a nivel normativo. Esto ha sido no sólo fuente de insatisfacción para las víctimas en concreto, sino que una debilidad que en muchos países ha llevado a cuestionar la efectividad de la reforma.

Siguiendo la división que realizamos en la lección anterior en tres categorías de derechos, en lo que sigue se revisarán los principales problemas enfrentados por los sistemas reformados en cada uno de ellos para su satisfacción, estos son:

**1.1 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad y respeto.**

**1.2 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a la protección y asistencia.**

**1.3 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a la reparación.**

**1.1 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad y respeto:**

Ya habíamos señalado que uno de los objetivos centrales perseguidos por este derecho era evitar la victimización secundaria de quienes concurren en calidad de víctimas al sistema. En dicho contexto, las medidas que los sistemas de justicia criminal pueden adoptar para evitar ese fenómeno son de la más diversa índole. Una revisión exhaustiva de todas ellas excede los objetivos del presente módulo, por lo mismo el análisis se centrará en aquéllas medidas que se vinculan en forma más estrecha con las tres manifestaciones más básicas de este derecho (atención de calidad, información y participación).

a) atención de calidad

**a) Falta de atención adecuada por parte de los diversos organismos que forman parte del sistema:**

Una primera demanda central para que el sistema pueda satisfacer el derecho de las víctimas a ser tratadas de acorde a su condición de tales es que se las pueda atender con sensibilidad, deferencia y oportunamente por parte de todas las agencias que entran en contacto con las mismas en las diversas instancias del proceso. Quizás la situación más paradigmática se produce en el **primer contacto de la víctima con el sistema**, usualmente con la policía, debido al estado de mayor vulnerabilidad que se produce en los momentos más cercanos a la comisión de los delitos (particularmente tratándose de los delitos violentos).

No obstante algunos países han establecido algunas pautas y criterios para la atención de víctimas o incluso han creado una institucionalidad especialmente encargada de ello (por ejemplo las Oficinas de Atención a las Víctimas de Guatemala), la regla general en la región es que todavía dicha actividad es realizada por funcionarios que no han recibido ningún tipo de capacitación específica en la materia y sin ningún procedimiento predeterminado acerca de cómo debe ejecutarse tal actividad, es decir, sin que sea una actividad que se haya **profesionalizado** u opere con estándares que no sean producto de la mera intuición.

En los pocos casos en los que existen unidades especializadas de atención que sí han profesionalizado un sistema de atención adecuado a las víctimas, el problema que se presenta es de **cobertura**. Se trata de unidades que despliegan su trabajo en un ámbito muy acotado (generalmente el Ministerio Público) sin que se resuelva el grave problema que representa el contacto de la víctima con las otras agencias del sistema. El caso más paradigmático y grave se produce tratándose de víctimas de delitos sexuales que deben ser atendidas por unidades hospitalarias con el objeto de preconstituir evidencia acerca del delito. Los estudios empíricos disponibles indican que la atención en este tipo de contextos sigue siendo muy problemática, lo mismo ocurre con quienes comparecen a los cuarteles policiales por primera vez.

Pero incluso en los casos comunes y corrientes es posible notar deficiencias como las que siguen:

- **Falta de información acerca de los procedimientos a seguir frente a las autoridades del sistema a las que se concurre**
- **Inexistencia de criterios que racionalicen los tiempos de atención de las víctimas y disminuyan largas esperas de las mismas para ser atendidas.**
- **Falta de espacios físicos adecuados tanto para la espera como la atención de las víctimas**
- **Falta de información acerca de los procedimientos a seguir una vez finalizado el trámite con la autoridad respectiva**
- **Falta de capacitación de los funcionarios que atienden a las víctimas, tanto en materia de trato con las mismas como respecto al tipo de información que deben recabar de ellas y la información que se les debe entregar respecto a sus derechos.**
- **Problemas de coordinación entre las diversas agencias que reciben sucesivamente a las víctimas (policía, ministerio público, servicios de salud) que se traducen en problemas de atención (esperas largas, falta de información acerca del objeto de la visita, etc.).**

Debe destacarse que no todos estos problemas emanan de falta de recursos, sino en una gran medida en que como sistema no se ha adoptado una política explícita de parte de todas las instituciones de preocuparse seriamente del problema. En aquellos países en donde ha existido mayor liderazgo en adoptar políticas concretas para evitar la victimización secundaria producto de mala atención de la víctima, incluso algunas muy sencillas (por ejemplo políticas de coordinación básica del Ministerio Público con la policía para regular los casos en que es necesario citar a las víctimas para que concurren a las fiscalías y los horarios de atención de las mismas para evitar flujos inmanejables de personas), se producen grandes impactos en la mejora de calidad de la atención. Hay aquí, entonces, un problema que excede el puro tema de recursos o falta de presupuesto.

#### **b) Deficiencias en los sistemas de información:**

Para que la participación de la víctima en el proceso adquiriera algún sentido resulta indispensable que ésta esté debidamente informada de las decisiones más importantes que se producen en su caso y de los derechos y posibilidades de intervención que tiene durante su desarrollo. En esta área nuestros sistemas presentan también importantes defectos.

Los principales problemas para hacer efectivo el derecho de las víctimas a estar informadas se producen en cuatro niveles:

##### **Primer nivel:**

Falta de información general. Ya apuntábamos que un defecto en el funcionamiento práctico de los sistemas reformados ha sido la falta de información básica a las víctimas acerca de los procedimientos a seguir, a

quiénes concurrir, información que requieren entregar, consecuencias de los distintos pasos, derechos en cada etapa, etc. En los mejores casos es posible encontrar cartillas o panfletos informativos de los derechos de las víctimas o carteles que se ponen en diversos lugares que pretenden dar una noción básica acerca de los derechos de las víctimas. Si bien se trata de esfuerzos que son necesarios de profundizar, la información que se entrega en esos formatos suele adolecer de la especificidad necesaria para que la víctima se vaya con una idea clara acerca de lo que debe hacer en su caso o derechamente en otras oportunidades la información que ellos contienen simplemente no es relevante. En fin, en varios países se trata de instrumentos que no llegan a su público natural por problemas de difusión y distribución.

### **Segundo Nivel:**

Mecanismos idóneos de información acerca del curso del proceso. Buena parte de nuestros sistemas reformados todavía operan con excesivo formalismo en todo aquello relacionado con las comunicaciones que los diversos intervinientes deben recibir en el proceso. Esto es particularmente cierto tratándose de las víctimas que por regla general no son “actores institucionales” indispensables para que los procesos avancen.

Así, no obstante en la mayoría de los códigos reformados se establecen obligaciones de notificar o comunicar a la víctima de diversos actos del proceso, esto suele realizarse a través de los mismos mecanismos formales que el sistema ocupa con los demás actores. En general, se trata de mecanismos poco idóneos para que una persona sin conocimientos legales y sin experiencia en el sistema pueda efectivamente enterarse de lo que allí se le intenta comunicar. Incluso muchos de ellos son sistemas puramente formales de notificación (típicamente los estados diarios colocados en los tribunales), es decir, en los que ni siquiera se explicita la información concreta que debe recibir la víctima sino que se la remita a revisar documentos disponibles en algún lugar.

### **Tercer Nivel**

Contenidos inadecuados. Incluso cuando es posible detectar experiencias en donde se ha avanzado a través de formas más efectivas de comunicación con las víctimas (por ejemplo envío de cartas o llamados telefónicos) se presenta un nuevo nivel de problemas: información formal, plagada de tecnicismos y poco efectiva. El problema es de cómo se comunica a las víctimas las resoluciones concretas. Un problema es el que en muchos casos las comunicaciones parecen dirigidas a un robot y no a una persona que ha sido objeto de un delito y a quien el sistema debe ofrecerle alguna respuesta. Enviar una copia de una resolución judicial o de un fiscal no constituyen un buen ejemplo de contenidos pensados para satisfacer las necesidades de información de las víctimas.

### **Cuarto nivel**

Comunicación individual y proceso permanente. Una vez que se ha informado a la víctima de una actividad o decisión en el proceso normalmente seguirán de ella un conjunto de otros nuevos pasos o decisiones que también deberán ser informados en el futuro. En general, los sistemas de comunicación con las

víctimas desarrollados más tradicionalmente en nuestros sistemas están pensados para dar a conocer una información precisa y por una vez y, en cambio, no están concebidos como un proceso de información permanente en el cual la víctima pueda reconocer un seguimiento de su caso ni generar ningún tipo de relación con el sistema. Esto a la larga afecta la calidad y eficacia del sistema de comunicación y redundante en una víctima con menos información de calidad sobre su caso.

### **c) Escasa Participación de las Víctimas:**

En el escenario descrito no debe ser sorprendente que, según los datos recogidos en la mayoría de nuestros países, las víctimas no tienen una participación significativa en el proceso más allá de comparecer al juicio a prestar declaración cuando ello es requerido. En efecto, los mecanismos de participación más tradicionales, como por ejemplo el ejercicio de una querrela o una acción civil en el proceso, son muy escasamente utilizados. Tampoco existe participación significativa en otras instancias tales como audiencias en las etapas preliminares.

Como consecuencia de lo anterior, la reforma no se ha convertido en un espacio efectivo de participación de las víctimas, quienes siguen siendo un actor relativamente marginal y extraño en el proceso, ello debido a que no se ha creado un escenario efectivamente atractivo y con los incentivos adecuados para que la víctima pueda intervenir de una manera que sea provechosa a sus propios intereses.

## **1.2 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a la protección y asistencia:**

Para analizar los problemas experimentados en esta área dividiremos en dos la presentación. En primer término revisaremos problemas con la satisfacción del derecho de protección de la víctima y luego revisaremos aspectos problemáticos respecto del derecho de asistencia de las mismas.

### **a) Sistemas de Protección Precarios:**

Una constante en varios países de la región es la falta de implementación de sistemas de protección a las víctimas capaces de responder con medidas concretas y específicas frente a demandas muy heterogéneas de protección provenientes de las mismas. En muchos países es posible encontrar una carencia absoluta de desarrollo de las normas de protección a favor de las víctimas. En muchos otros países, han sido posibles de ser montados sistemas de protección pero orientados a las situaciones más extremas y graves (casos con organizaciones criminales complejas envueltas, típicamente drogas, o de corrupción de agentes estatales). El problema de dichas experiencias es que sólo desarrollan medidas de protección más sofisticadas (cambio de nombre y domicilio por ejemplo), para casos graves y que, consecuentemente, tocan una porción muy menor del número potencial de víctimas que requerirían soluciones, tal vez mucho menos sofisticadas, frente a los problemas de

seguridad que enfrentan como consecuencia de haber denunciado el caso de participar en él entregando información relevante.

La realidad en el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal es que la gran mayoría de las víctimas no provienen de los casos más sofisticados y que dentro de ellas existen porcentajes muy significativos en las cuáles hay demandas de protección al sistema (pensemos típicamente casos de violencia familiar o de abuso sexual en dicho contexto). En esta área existe una gran deuda de parte de los sistemas reformados para entregar a la “víctima común y corriente” algún tipo de respuesta frente a demandas de protección.

En las experiencias más positivas en la región, que revisaremos más adelante en la lección 3, se han podido ir creando sistemas de protección con medidas más diversificadas orientadas también a distintos tipos de víctimas. En muchos de dichos casos uno de los problemas centrales que comienza a surgir es el desarrollo de nuevos mecanismos y metodologías para el control y cumplimiento de las medidas de protección. Estas han descansado en un porcentaje muy relevante en el **trabajo policial**. Por lo mismo, éste se ha visto recargado sin que paralelamente se haya visto potenciado con recursos destinados en forma específica a tales funciones o sin que previamente las autoridades policiales hayan realizado un trabajo de priorización o de reasignación de recursos para cumplir con esa función policial. En la práctica todo ello se traduce en funcionarios sin motivación, recursos y responsabilidades directas en el cumplimiento de las funciones de control de las medidas de protección. Los policías las ven como un recargo innecesario de funciones ya que no las sienten como algo relevante dentro de su rol general. En definitiva, todo esto redundo en que las medidas de protección sólo existan a nivel formal.

#### **b) ¿Asistencia integral de las víctimas?**

Algo similar ocurre tratándose del derecho de las víctimas a ser atendidas integralmente por el sistema para así satisfacer las necesidades que surgen como consecuencia del delito que han sufrido. Como señalamos en la primera lección este tipo de atención involucra cuestiones como la asistencia médica, psicológica, la contención y acompañamiento durante el proceso, ayuda social, entre otras.

El principal problema que es posible constatar en esta área es la falta de una institucionalidad en el sistema que asuma la responsabilidad de prestar directamente servicios de tal naturaleza o que genere la derivación a otras agencias públicas o privadas que están en condiciones de prestarlo en forma oportuna y con calidad. Nuevamente se trata de un problema principalmente centrado en **la falta de una política o definiciones y no necesariamente en una cuestión de recursos económicos**. Así, la mayoría de nuestros países disponen de ciertas redes de organizaciones públicas y privadas (ONGs, universidades, entre otras) que entregan servicios como los requeridos por las víctimas y que no son utilizadas efectivamente por el sistema. Allí donde se ha podido avanzar en la generación de este tipo de servicios y redes un problema que surge es el de cobertura. Es decir, **todavía los servicios no cubren las potenciales necesidades del sistema**.

En un nivel distinto al apuntado, otro problema relevante en el cumplimiento de este derecho en la región se vincula a la **auto percepción** de los fiscales del Ministerio Público, de entender que las funciones de atención integral no forman parte de sus responsabilidades e incluso contravienen o chocan con sus otras responsabilidades como llevar adelante la persecución penal. Se produce así una suerte de conflicto de intereses en los fiscales para quienes privilegiar la asistencia y contención de las víctimas incluso puede perjudicar de alguna forma sus estrategias de persecución.

### **1.3 Problemas para la satisfacción del derecho de las víctimas a la reparación:**

Los nuevos mecanismos de reparación introducidos por los códigos procesales penales han tenido a ser sub-utilizados. Es decir, estadísticamente son utilizados con menor intensidad de la esperada, lo que se traduce en que menos víctimas de las que pudieran obtener reparación en el proceso. Algo similar ocurre con el uso de otros mecanismos más tradicionales de reparación, como la acción civil ejercida dentro del proceso, la cual se utiliza en porcentajes relativamente marginales del total de casos que conoce el sistema.

#### **Problema 1**

Un primero de ellos tienen que ver con problemas de **diseño legal**. Tal vez sea una de las pocas áreas analizadas en donde se podría avanzar de manera importante con mejores instrumentos legales que los existentes. Así, es posible detectar varios problemas en la definición y ámbito de los institutos destinados a la reparación en varios de los códigos, sus efectos, oportunidad y, en general, respecto a la estructura de incentivos para hacerlos procedentes en una mayor cantidad de casos en los que sería razonable y socialmente deseable. No es la oportunidad para analizar aspectos legales así que nos detendremos aquí en este punto.

#### **Problema 2:**

Un segundo nivel de problemas es que **la gestión del trabajo** de los distintos actores del sistema tampoco ha sido pensada para potenciar el uso de los mecanismos de reparación en el proceso. A esta altura ya debiera ser más o menos obvio que sin modelos de gestión del trabajo orientados al logro específico de resultados en áreas concretas es difícil esperar que resultados se produzcan. Es así como salvo algunas experiencias muy específicas de creación de sistemas de mediación y apoyo a la víctima e imputado en procesos de negociación, en general los sistemas de justicia criminal de la región operan de manera más o menos espontánea, es decir, entregada a la iniciativa que individualmente puedan tener el imputado y la propia víctima, sin generarse espacios institucionales para dicho encuentro ni menos en la promoción de soluciones reparatorias entre ambos.

#### **Problema 3:**

Un último nivel problemático de extrema complejidad se refiere a lo que podríamos llamar como una “cultura” de los actores del sistema (particularmente fiscales y jueces) de privilegiar el interés público de la

persecución penal por sobre los intereses concretos y directos de la víctima. Debido a esto en muchos de nuestros países los jueces interpretan de manera muy restrictiva las normas contenidas en los códigos que admiten la reparación o los propios fiscales prefieren utilizar la persecución penal en casos en los que una potencial reparación entre imputado y víctima aparece como una alternativa posible en el curso del proceso.

### **Conclusiones:**

No obstante lo heterogéneo que es la experiencia de cada país en la región en el establecimiento de sistemas destinados a satisfacer los derechos de las víctimas reconocidos a nivel internacional y por las legislaciones locales, la información empírica disponible indica que se trata de una tarea que recién comienza y que todavía tiene mucho camino por recorrer antes que podamos evaluar como satisfecha. En este contexto, un factor común que es posible observar y que dificulta avanzar con mayores niveles de profundidad en el logro de estos objetivos es que **la reforma no ha podido establecer una clara responsabilidad a cargo del tema, la cual debiera estar naturalmente en manos del Ministerio Público**. Así, es posible constatar la falta de una institucionalidad en el Ministerio Público encargada de diseñar y ejecutar políticas en materia de promoción y protección de los derechos de las víctimas. Salvo contados casos -y con problemas de cobertura territorial- son pocos los Ministerios Públicos que cuentan con algún tipo de institucionalidad especializada en la materia. Esta situación se refleja también en la falta de programas concretos de intervención en la materia, como por ejemplo de información de las víctimas o de protección de las mismas.

Frente a la falta de institucionalidad, operativamente el vínculo con las víctimas queda en manos de los fiscales. En este nivel también se detectan varios problemas. En primer lugar, los fiscales no perciben que las víctimas constituyen “clientes” respecto de quienes deben considerar su opinión para tomar decisiones acerca de la persecución penal de los casos. En segundo lugar, muchas veces tener un rol activo en la promoción de los derechos de las víctimas entra en conflicto con la lógica de persecución penal y, esta última, prima finalmente en caso que hubiera una contraposición de intereses dejando a la víctima completamente insatisfecha respecto de sus pretensiones. Esto obedece no sólo a la falta de sensibilización de los fiscales respecto a la comprensión de los problemas de las víctimas sino también debido a que normalmente la evaluación de su trabajo se medirá por resultados en la persecución penal más tradicional. Un ejemplo típico donde se generan dinámicas de este tipo es tratándose de casos en los que fiscales privilegian la persecución penal por sobre el término del caso utilizando mecanismos de reparación a favor de la víctima argumentando interés público por sobre la voluntad de esta última.

En la medida que la satisfacción de los derechos de la víctima no se transforme en un parámetro central de evaluación del trabajo del Ministerio Público, dicha función será marginal en el trabajo diario de la institución. Esto constituye uno de los desafíos a los procesos de reforma para cumplir con las finalidades que ha declarado a nivel discursivo.

### **Lección 3. Sistemas de protección de víctimas: mecanismos y desafíos**

La presente lección tiene por objeto revisar experiencias concretas en el diseño y ejecución de medidas de protección a favor de las víctimas como también revisar algunos desafíos que presentan la implementación de las mismas.

#### **1. El Problema:**

Como se revisó en la lección dos de este módulo, los sistemas reformados han tenido serios problemas para satisfacer adecuadamente las necesidades y demandas de protección de las víctimas de los delitos, especialmente tratándose de los casos comunes y corrientes. En los casos más extremos es posible constatar la inexistencia de sistemas de protección. En otros, en cambio, en los que se ha avanzado en el establecimiento de medidas de protección, el principal problema es que ellas se focalizan sólo en los casos más graves en los que el tipo de atentado al que se puede exponer la víctima es sumamente serio y la respuesta del sistema es en consecuencia bastante sofisticada, típicamente sistemas de cambio de identidad y residencia tratándose de víctimas o testigos en casos contra criminalidad organizada. En si esto no es un problema, que los sistemas de justicia criminal desarrollen mecanismos especiales de protección sofisticados para situaciones graves parece ser una política razonable y una estrategia indispensable para llevar adelante la persecución penal en ese tipo de casos. El problema se genera cuando ese tipo de políticas se convierten en las únicas que dispone el sistema respectivo, ya que ellas dan la ilusión de constituir un verdadero sistema de protección cuando en realidad sólo son capaces de cubrir un porcentaje muy minoritario de casos que conoce el sistema y de situaciones en que las víctimas tienen demandas de protección.

De otra parte, se trata de medidas que suelen consumir muchos recursos para su implementación y que, por lo mismo, generan una cierta cultura en los actores del sistema según la cual se consolida una visión que proteger a víctimas es algo necesariamente sofisticado, caro, complejo y difícil de expandirse.

Esta situación choca cuando uno se enfrenta al funcionamiento diario de los sistemas de justicia criminal. En dicho contexto, es posible apreciar que las demandas de protección de las víctimas exceden con mucho los casos más sofisticados y, además, representan demandas tremendamente heterogéneas desde el punto de vista de los temores y peligros que ellas enfrentan con su participación en el proceso, que por lo mismo también deben recibir respuestas muy diversificadas.

Así, en muchos casos, víctimas, especialmente en delitos violentos o en casos en que su intimidad ha sido afectada (por ejemplo en robos en su domicilio cuando ellos estuvieron presentes en el mismo), concurren a la policía o al Ministerio Público con temor que su participación en el proceso les signifique potenciales problemas o amenazas a su integridad física o psíquica o cuentan

con un serio temor que situaciones equivalentes ocurran de nuevo. Con todo, en un gran porcentaje de casos se trata de demandas que podrían ser resueltas con intervenciones muy simples que el sistema no ha desarrollado. La falta de respuestas del sistema, se traduce o puede traducirse en un problema serio que lleve a desmotivar la participación de la víctima en el proceso. Esto afecta seriamente la capacidad del sistema para conocer y sancionar los delitos. Como se ha mencionado en lecciones anteriores, la falta de una víctima con confianza en el sistema y con motivación para participar activamente en él redundará en problemas de eficacia del mismo.

Es por estas razones que frente a estas demandas el sistema tiene el deber de generar algunas respuestas que se hagan cargo de manera razonable del conflicto planteado. Por cierto, no se trata de medidas del tipo que se darían en casos más graves o en donde exista una evaluación más certera de un peligro de atentado grave en su contra, pero sí lo suficientemente idónea para que la víctima adquiera confianza en el sistema. El sistema necesita demostrarle a la víctima a través de medidas concretas de protección que efectivamente se toma en serio su derechos y su caso, pero a la vez necesita responder de una forma que sea racionalmente adecuada para administrar los siempre escasos recursos que dispone.

## **2. Hacia Sistemas de Protección de Víctimas más Efectivos:**

A continuación revisaremos algunas medidas posibles de implementar en América Latina considerando la experiencia de varios países de la región que han avanzado más en la materia o de otros sistemas fuera de la misma que pueden ilustrar la diversidad del abanico posible de medidas que un sistema efectivamente preocupado de generar condiciones de protección de la víctimas. Lo que haremos será agrupar en siete categorías diversas medidas que responde a distintos tipos de necesidades de protección de las víctimas. Estas siete categorías no cubren todas las posibilidades, sino se presentan a modo ejemplar con el objetivo de mostrar las potencialidades que tiene desarrollar un sistema de protección de víctimas. Cabe destacar también que algunas de las medidas cumplen funciones no sólo de protección para víctimas de un delito sino de prevención para casos futuros aún cuando no se ha sido víctima.

### **Primera Categoría - Apoyo en la Implementación de Medidas de Autoprotección:**

En muchas hipótesis, la comisión del hecho delictual permite a la víctima tomar conciencia acerca de la falta de medidas mínimas de seguridad en su propio entorno (domicilio) y ello es la principal causa de temor de la víctima, la facilidad con la que puede ser objeto de atentados futuros del mismo autor o un tercero. Es así, como diversos sistemas han desarrollados programas de apoyo que le permitan a la víctima identificar cuáles son sus principales necesidades e incluso contribuir económicamente o con apoyo técnico proveído por el propio sistema para superar la situación de inseguridad generada por el delito. Sobre este tipo de medidas de protección existe la más variada gama de ejemplos. Veamos algunos de ellos:

**- Auditoría de Seguridad en el Hogar: En algunos estados de los Estados Unidos la policía ha desarrollado un sistema de "Auditoría de Seguridad en el**

**Hogar”.** Se trata de un servicio que permite que un policía con experiencia visite el domicilio respectivo para analizar las potenciales debilidades en seguridad de dicho hogar y luego ofrecer un diagnóstico técnico de las medidas que debieran adoptarse de parte de los residentes para evitar nuevos hechos problemáticos. Para ello se llama a la oficina respectiva de la policía y se obtiene un día y hora en la cuál un funcionario policial con experiencia realiza una evaluación del hogar. Para un policía o funcionario con experiencia se trata de una actividad relativamente simple, sin que se consuma mucho tiempo en ella.

- **Apoyo en Medidas de Seguridad:** En Chile, las Unidades de Atención de Víctimas y Testigos contribuyen con financiamiento o con mano de obra para reforzar medidas de seguridad de hogares en donde hay víctimas que tienen temor de ser atacadas nuevamente por los autores del delito. Así, se han desarrollado múltiples casos en lo que dichas unidades cooperan en la construcción de muros, levantamiento de rejas, colocación de protecciones en las ventanas, entrega de seguros para puertas, etc.

- **Sistemas de Luces:** Existen múltiples experiencias en varios países en donde el reforzamiento de las medidas de protección del hogar pasa por la instalación de sistemas de luces con sensores de movimiento en las entradas del mismo o mejoramiento general de los sistemas de iluminación externos e internos del hogar.

- **Coordinación con agencias municipales:** Hay experiencias de coordinación de fiscalías y policías con servicios municipales destinados a que éstos puedan remover arbustos y otros obstáculos alrededor de los hogares que pueden servir como lugares para que los criminales se oculten de noche en los mismos.

Como se puede observar, las posibilidades en medidas de autoprotección son prácticamente ilimitadas. Lo mismo en relación a los recursos que ellas requieren. Así, van desde pequeñas cuestiones como facilitar seguros de puertas o ventanas (disponibles en todos nuestros países a costos bastante menores) o dar un diagnóstico, hasta intervenciones más sofisticadas como poner cámaras que registren los movimientos en el hogar. Lo que sí requieren este tipo de medidas es la existencia de un sistema que coordine la atención de las víctimas. Ellas no quedan entregadas a la iniciativa individual de los funcionarios del sistema, sino que de una cierta institucionalidad encargada de dar curso a la demanda respectiva y de administrar los recursos humanos y materiales disponibles para su implementación.

### **Segunda Categoría - Sistemas de Alarmas:**

Hay otras ocasiones en que las necesidades de protección de las víctimas surgen como consecuencia de una sensación de aislamiento en que ellas se encuentran frente a potenciales atentados de los autores del delito denunciado o de terceros. En ese contexto, como complemento de las medidas de autoprotección, dichas necesidades de protección pueden ser resueltas a través de la instalación de diversos sistemas de alarma que permitan a la víctima dar cuenta de una situación riesgosa. Veamos algunos ejemplos:

- **Botones de Pánico:** En muchos países se ha desarrollado un sistema a través del cual se instala en el domicilio de las víctimas o en sus automóviles “Botones de Pánico”. Se trata de dispositivos que al ser activados por la víctima generan un ruido tan intenso que son capaces de alertar a vecinos y

transeúntes acerca que algo está ocurriendo en ese domicilio o en el automóvil en el que se requiere ayuda o intervención policial.

- **Alarmas Tradicionales:** En otros casos, se provee a la víctima un sistema de alarmas tradicionales en su domicilio que se activa cuando alguien intenta entrar al mismo sin desactivar la alarma. En algunas ocasiones dichas alarmas se encuentran conectadas directamente con la policía que puede responder inmediatamente frente a la señal de su activación.

- **Alarmas Móviles:** Existen también experiencias de entrega de sistemas de alarma personales, es decir, un sistema de alarma móvil que es un dispositivo que la víctima lleva consigo y puede activar en caso que se sienta intimidada por una situación en cualquier lugar en donde se encuentre.

### **Tercera Categoría - Sistemas de Comunicación:**

Las necesidades de protección en múltiples situaciones se asocian a las necesidades de la víctima de poder comunicarse muy rápida y directamente con las diversas autoridades en casos de situaciones problemáticas para su integridad física o psíquica como consecuencia de ser víctima en un caso. En esta área también han sido desarrolladas numerosas experiencias concretas que intentan hacerse cargo del problema. A continuación revisaremos algunos ejemplos:

- **Entrega de Teléfonos Celulares (móvil):** En varios países una política bastante extendida es la entrega de teléfonos celulares a las víctimas para que se puedan comunicar con los fiscales o la policía durante el desarrollo del proceso. El número de dicho teléfono es registrado por los fiscales o la policía como un número de atención preferente, es decir, que frente a un llamado de dicho número tienen un sistema especial de atención inmediata. Para aumentar cobertura de estas medidas, los Ministerios Públicos o la policía realizan convenios con las compañías de teléfonos celulares y otras empresas que operan como sponsors de este tipo de programas lo que permite obtener una mayor cantidad de aparatos disponibles.

- **Mejoramiento de Capacidades de Comunicación:** En otros casos las medidas tienen por objeto aumentar la capacidad de comunicación de las víctimas con la policía o el Ministerio Público. Así, hay experiencias de poner a disposición de la víctima diversos aparatos telefónicos de manera que su domicilio cuente con uno por habitación o instalar un botón en el aparato que marque directamente el número de la fiscalía o policía. Dichas medidas se complementan con el sistema de atención preferente de dichos llamados. En casos en que las víctimas no cuentan con teléfono se les entrega tarjetas telefónicas que les permitan hacer llamados sin costos.

- **Teléfonos de Asistencia:** En Estados Unidos e Inglaterra existen diversas experiencias con sistemas de atención telefónica de 24 horas al día en teléfonos 1-800, es decir, teléfonos de llamado sin costo. Estos servicios ofrecen variados tipos de atención para las víctimas: información general, contención, recomendaciones de seguridad, conexión con servicios policiales de emergencia, etc.

### **Cuarta Categoría - Sistemas de Protección Policial:**

Hay casos en que las demandas de protección no sólo requieren un comportamiento reactivo de la policía o el Ministerio Público, sino que cierta proactividad para demostrarle a la víctima la preocupación del sistema. Para estos efectos existen diversas medidas de protección policial que pueden ser adoptadas. Aquí nuevamente van algunos ejemplos desarrollados en el ámbito comparado:

- **Sistemas de Rondas Periódicas:** Se trata de casos en los que se incluye dentro de la agenda de patrullajes del sector el hecho de visitar la casa de una víctima en cuyo favor se ha adoptado esta medida de protección. La idea es que la policía haga visible su presencia, por ejemplo, cada vez que anda en el sector parando en el domicilio de la víctima y preguntando a sus moradores si todo está en orden.

- **Sistemas de Llamados Telefónicos:** en otros casos se desarrolla un sistema de seguimiento de la víctima por medio de llamados telefónicos cada cierto tiempo destinados a verificar que todo esté en orden y no exista ningún problema. Sistemas de este tipo pueden estar tanto en manos de la policía como de otras agencias del sistema.

- **Sistemas de Punto Fijo:** En casos más extremos, se puede asignar un policía como punto fijo para la vigilancia de un hogar o para dar seguridad en traslados de la víctima en ciertas actuaciones claves del proceso. Como se puede observar se trata de una medida que puede tener diversos grados, desde un acompañamiento permanente de la víctima o su familia hasta la presencia policial en actuaciones precisas y concretas.

#### **Quinta Categoría - Sistemas de Re-localización:**

Existen tipos de delito que por su gravedad o por las relaciones existentes entre autor y víctima suponen como medida de protección y aseguramiento de esta última la posibilidad de ubicarla en domicilios distintos durante todo el proceso o al menos en algún momento de él. Para estos efectos existen también diversas modalidades de re-localización. A continuación veremos algunos ejemplos:

- **Ubicación Temporal:** hay casos en que las necesidades de re-localización de la víctima sólo se requieren en momentos muy específicos del proceso, por ejemplo al momento en que se formula la denuncia o durante el desarrollo del juicio. Para estos efectos varios sistemas desarrollan medidas de ubicación temporal en casas de acogida u hospedaje, hoteles u otros equivalentes.

- **Ubicación familiar:** en situaciones más complejas no sólo se requiere cambiar a la víctima de su domicilio sino que al grupo familiar en conjunto. Se trata de medidas más sofisticadas ya que se requiere encontrar un lugar idóneo para ubicar a un grupo familiar.

- **Reubicación definitiva:** en casos de mayor gravedad la necesidad de cambio de domicilio no es temporal sino que permanente. Para estos efectos, varios sistemas coordinan con las autoridades de vivienda a nivel nacional o local con el objeto de obtener acceso a subsidios o viviendas estatales disponibles que puedan ser asignadas a las víctimas.

#### **Sexta Categoría - Medidas Cautelares contra el ofensor:**

Otro grupo de medidas de protección se asocia al establecimiento de restricciones a la libertad individual del ofensor con el objeto de evitar su contacto con la víctima. Esto se hace normalmente a través de decisiones judiciales que imponen restricciones de diversa índole al imputado, en el contexto del proceso penal seguido en su contra o incluso antes de que se inicie. Veamos algunos ejemplos:

- **Prohibición de Acercamiento a la Víctima:** varios sistemas establecen como medida cautelar la imposibilidad del autor de acercarse en un cierto perímetro a la víctima. Existen diversas metodologías para controlar el cumplimiento de medidas de esta naturaleza. Desde las más simples que se basan en que la víctima debe activar un reclamo en caso que se infrinja la restricción, hasta el uso de dispositivos electrónicos (pulseras u otros) que permitan controlar los movimientos del ofensor. En los sistemas anglosajones es común, además, que el incumplimiento de una medida de esta naturaleza (restraining orders) sea constitutiva de una infracción penal autónoma y genere privación de libertad para su destinatario.

- **Abandono del Hogar Común:** En ciertas situaciones el problema central es la convivencia entre autor y víctima lo que constituye un foco de potenciales problemas (por ejemplo en casos de violencia intrafamiliar o atentados sexuales contra menores de edad). Para este tipo de casos una medida cautelar idónea es el ordenar al abandono del imputado del hogar común junto con una prohibición de acercamiento.

- **Prisión Preventiva:** Hay países que en casos extremos autorizan el uso de la prisión preventiva con el objeto de cautelar la protección de la víctima. No es el momento de discutir si se trata de un fin legítimo cautelar del proceso, pero sí es interesante mencionarlo como una alternativa dentro del abanico de opciones y medidas de protección que hemos venido muy sucintamente revisando.

### **Septima Categoría - Sistemas de Protección en las Audiencias:**

Las demandas y necesidades de protección surgen muchas veces como consecuencia directa de la participación de la víctima en las distintas actividades del proceso, particularmente cuando les corresponde comparecer a diversas audiencias ante los tribunales. Es así como también es posible encontrar a nivel comparado un conjunto de medidas que se pueden adoptar para evitar que en ese tipo de actividades se pueda potencialmente afectar la seguridad de las víctimas.

A continuación revisaremos algunos ejemplos de medidas de protección en esta área:

- **Salas de Espera Especiales:** Un primer grupo de medidas se refiere a la existencia de salas de espera especiales de las víctimas en los tribunales cuyo objetivo es evitar que éstas tomen contacto con el imputado, sus familiares o testigos que puedan ser hostiles en su contra y que eventualmente puedan intimidarla o derechamente atacarla.

- **Entrega de Elementos de Distorsión de Identidad:** Hay casos en que los temores de la víctima se asocian al reconocimiento público que pueda tener en la audiencia y las consecuencias posteriores que eso puede tener para su seguridad. En dicho caso los jueces de la audiencia pueden autorizar el uso

de elementos de distorsión de identidad tales como pelucas, anteojos oscuros, distorsionadores de voz, etc. hay casos incluso en los que se autoriza la utilización de biombo que no permiten que el público pueda ver el aspecto físico del testigo, pero sí los jueces.

- **Excepciones a la Publicidad de las Audiencias:** varios sistemas en la región permiten como una excepción a la publicidad de las audiencias de juicio que en el caso de ciertos testimonios se pueda requerir al abandono del público de la sala de audiencia por motivos de seguridad. Nuevamente se trata de una medida que descansa en una autorización del tribunal sobre la base de buenas razones que permitan restringir una garantía central del juicio.

### **Observaciones Finales:**

Como se señaló, el listado precedente se ha presentado a modo ejemplar para graficar la diversidad de medidas que es posible desarrollar cuando se abre un sistema de protección a demandas heterogéneas de las víctimas en casos de disímil gravedad. Existen muchas otras medidas adicionales a las mencionadas y que no caben precisamente en las categorías presentadas, tales como el cambio de números de teléfono de las víctimas por números privados, la instalación de aparatos de identificación de llamadas, la colocación de carteles en el domicilio con mensajes como “Cuidado Perro Guardián”, los sistemas de cambio de identidad (numero de cedula nacional u otros), etc.

Un buen mecanismo para investigar más acerca de este tipo de medidas es el uso de internet. Existe mucha información disponible sobre el tema, especialmente en países de raíz anglosajona. Se recomienda a los alumnos interesados en realizar búsquedas sobre la materia utilizando como palabras claves “Victims Protection”.

Muchas de las medidas descritas no constituyen sistemas que “de verdad” aseguren que la víctima no será objeto de atentados en contra de su persona o molestias por parte de los autores del delito o terceros. Con todo, su objetivo no es necesariamente lograr aquello. En muchos casos el gran objetivo de las medidas será el de entregarle una respuesta a las víctimas cuyo principal valor es simbólico, es decir, una respuesta capaz de generar sensación de tranquilidad en ellas, de que su intervención en el proceso no genera peligros adicionales, que el sistema tiene una genuina preocupación por la salvaguarda de su seguridad, etc. Dicho de otra forma, con ellas se pretende lograr que la víctima tenga una atención y servicio de calidad, a la vez que fomentar su participación y colaboración con el sistema. Entendido de esta manera su objetivo, todo este tipo de medidas demuestran ser bastante idóneas en la práctica.

### **3. Algunas Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Efectivo de Protección de Víctimas:**

El establecimiento de un sistema efectivo de protección de víctimas que sea capaz de hacerse cargo en forma eficiente de la gran demanda que potencialmente existe de parte de ellas debe preocuparse de varios aspectos en su construcción. De acuerdo con lo que es posible recoger de la experiencia comparada y su comparación con la realidad en nuestra región parece

necesario cuidar especialmente algunos temas. Para conocerlos haz clic en los cuadros ubicados al lado izquierdo de la pantalla.

### **1. Institucionalidad Responsable:**

No es posible un sistema de protección de víctimas eficiente sin que exista una institucionalidad que tenga a cargo la responsabilidad de administrarlo. Esto no quiere decir que sólo esa institucionalidad estará a cargo de la implementación de las diversas medidas, de hecho hemos visto cómo muchas de ellas requieren **decisiones judiciales** en tanto otras dependen exclusivamente de la **administración de recursos policiales**. El punto es que debe existir una institucionalidad que sea capaz de administrar el sistema, es decir, recibir demandas, coordinar respuestas con las diversas agencias estatales o privadas encargadas de su implementación específica, diseñar políticas de promoción, controlar cumplimiento de las mismas, reaccionar frente a los incumplimientos, etc.

La experiencia comparada da cuenta que dos son las agencias que usualmente adquieren este tipo de responsabilidades: la policía y el Ministerio Público. Con todo, debido a que la intervención policial en situaciones problemáticas es mucho más amplia que los casos de víctimas de delitos, me parece que para nuestros países es en los Ministerios Públicos donde se podría avanzar con más fuerza en el establecimiento de un sistema de protección. De otra parte, una buena cantidad de países de la región le ha entregado a nivel constitucional o legal dicha responsabilidad a las fiscalías. Pero para instalar adecuadamente esta función en el Ministerio Público parece indispensable crear algún tipo de unidad encargada específicamente del tema. La experiencia demuestra que los fiscales individualmente no se encuentran en una posición que les permita desarrollar adecuadamente “un sistema” de protección. Ellos requieren un apoyo específico y capacitación que luego les permita ser actores que requieren el servicio de protección. En este sentido, para los países que han creado unidades o servicios de víctimas pareciera que naturalmente es allí donde debiera insertarse la administración de un servicio de esta naturaleza. Debido a que se trata de un tema complejo ya que esas unidades cumplen también funciones en asegurar otros derechos a favor de las víctimas reservamos un análisis más específico de las mismas para la lección número cuatro de este módulo.

### **2. Capacidad de Evaluación de Necesidades:**

Un segundo aspecto clave en la implementación de un sistema efectivo de protección de víctimas se encuentra en la capacidad de éste para evaluar las necesidades de protección frente a las demandas de las víctimas. Como hemos visto, no todas las necesidades de protección son equivalentes y muchas de ellas pueden ser perfectamente satisfechas con medidas bastante sencillas y de muy bajo costo para el sistema. Para ello es clave generar una capacidad técnica de evaluación de necesidades y poder discriminar correctamente el uso de los recursos siempre escasos que un sistema de protección administra.

Al igual que tratándose de las **unidades de decisión temprana** que permiten evaluar los casos que recibe una fiscalía, es necesario desarrollar un equipo

técnico que esté en condiciones de hacer este trabajo. Se trata de una labor que difícilmente puede ser entregada a cada fiscal individual si se quiere hacerla de una manera que resulte efectiva. Dicho equipo debe desarrollar criterios específicos que le permitan identificar situaciones problemáticas en las que se hace aconsejable invertir recursos, a la vez que conocer con mucha precisión las alternativas disponibles.

### **3. Potenciar la Capacidad de Respuesta del Sistema:**

Un desafío que enfrenta cualquier sistema de protección es el de expandir al máximo su capacidad de respuesta en un entorno de recursos necesariamente limitados frente a las potenciales demandas. Por ello, quien administre el sistema debe desarrollar políticas proactivas destinadas a la obtención de recursos (no sólo materiales) que permitan incrementar la cantidad y tipos de medidas disponibles. Es así como en la experiencia comparada es común observar como este tipo de sistemas, por medio de políticas explícitas de acercamiento a sectores empresariales, consiguen diversos tipos de apoyo para medidas específicas (por ejemplo compañías de telefonía celular que entregan una cantidad de equipos celulares, tiendas de alarmas que otorgan descuentos especiales para las víctimas derivadas por el sistema en la adquisición de equipos, etc.). De otra parte, también existen múltiples experiencias de convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales vinculadas al trabajo de apoyo de víctimas que pueden contribuir a aumentar la capacidad de respuesta con recursos que el sistema no dispone. Finalmente, un componente central en el funcionamiento del sistema de protección es el involucramiento de la propia víctima y sus cercanos en la implementación y control de las medidas (por ejemplo en medidas de autoprotección o en el control de medidas cautelares).

Este tipo de apoyos resulta clave para el crecimiento del sistema, pero requiere a la vez un trabajo muy intenso de acercamiento y coordinación con los diversos sectores mencionados para que el sistema en concreto pueda obtener los beneficios que permitan incrementar su capacidad de respuesta. Por lo mismo, actividades orientadas al logro de estos fines constituye parte central del trabajo de la institución responsable de administrar el sistema de protección.

### **Lección 4. Unidades o centros de atención a víctimas**

Esta lección tiene por objeto revisar la experiencia de diversos países de la región en el establecimiento de unidades o centros de atención de víctimas como una política central para hacer efectivos los derechos de las víctimas en los sistemas reformados. A partir de ello se intentará obtener conclusiones y recomendaciones acerca de los modos más efectivos de organización de las mismas para el cumplimiento de sus objetivos.

Una de las fórmulas experimentadas por varios países de la región para intentar satisfacer de manera concreta los derechos de las víctimas ha sido a través de la creación de unidades o centros de atención de víctimas (en lo sucesivo las llamaremos genéricamente como UAV). Así, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires se han creado los Centros de Atención de

Asistencia de las Víctimas a nivel de fiscalías departamentales, en la Provincia de Córdoba (Argentina) desde el año 1986 existe el Centro de Asistencia a la Víctima del delito (Dirección de Asistencia a la Víctima del Delito), dependiente del ministerio de gobierno del Poder Ejecutivo local, en Guatemala las Oficinas de Atención a Víctimas existentes en la policía y el Ministerio Público, en Costa Rica la Oficina Especializada en la Defensa Civil de las Víctimas del Ministerio Público y en Chile las Unidades de Atención de Víctimas y Testigos existentes a nivel de la fiscalía nacional y de las fiscalías regionales del Ministerio Público.

Con todo, si se analiza en detalle la estructura, funciones y resultados de todas éstas se arrojan experiencias muy diversas. En lo que sigue se intentará revisar con mayor precisión algunos aspectos claves en la organización, funciones y gestión de estas unidades que pueden contribuir al fortalecimiento de su trabajo y, en consecuencia, en el mejoramiento de la situación de la víctima y sus derechos en el proceso reformado.

## **1. Aspectos de Configuración Institucional:**

### **1.1 Ubicación Institucional**

Un primer aspecto central a revisar de las UAV es en relación con su ubicación institucional, es decir, el lugar que dentro del sistema de justicia criminal se insertan institucionalmente. Al respecto es posible identificar dos modelos en la región.

Un modelo minoritario está constituido por el caso de la Provincia de Córdoba en Argentina, de acuerdo al cual la UAV depende del Poder Ejecutivo Provincial, es decir, se constituye como una agencia por fuera de los órganos tradicionales del sector de la justicia criminal. El segundo modelo, el cual se encuentra en la mayoría de los países que han creado unidades de este tipo es el de ubicar a las UAV dentro de la estructura orgánica del Ministerio Público. Con todo, dentro de este segundo modelo es posible encontrar muy diversas variantes en relación a su distribución operativa y composición. Antes de entrar a especificar esas diferencias es necesario realizar algunas observaciones generales acerca del primer punto en análisis.

No es posible hacer una recomendación en abstracto acerca de cuál de estos modelos descritos resulta más conveniente. Pero sí es necesario señalar que el ubicar a estas instituciones fuera del Ministerio Público genera la responsabilidad de establecer canales de comunicación y contacto muy estrechos entre los diversos organismos del sistema (especialmente fiscalías, policías y tribunales) con las UAV, es decir, aumenta los desafíos en materia de gestión del sistema. Ello porque los sistemas de derivación se mediatizan más y ello puede traducirse en una disminución de la capacidad de atención de víctimas. Una de las ventajas de la ubicación institucional en el propio Ministerio Público es que la víctima en algún momento tiene que concurrir o ser atendida por dicha institución con lo que se genera naturalmente un espacio para la derivación a los servicios de asistencia. En la medida en que las UAV no están insertadas en el propio Ministerio Público su capacidad de atención dependerá de la posibilidad que ésta institución, la policía o los tribunales cumplan con la función de derivar a las víctimas y ellas no perciban su

asistencia a las UAV como un paso burocrático irrelevante. Esta no parece ser, en todo caso, la experiencia en Córdoba. En dicha provincia se atienden flujos anuales de cerca de 6.000 víctimas. Con todo, ello se produce en un contexto territorial muy acotado, como lo es un sistema provincial con una concentración urbana muy significativa en la ciudad capital.

#### **Otro problema:**

**Un segundo problema que agrega mayores desafíos a UAV fuera del Ministerio Público tiene que ver con la percepción de los fiscales acerca de sus responsabilidades para con las víctimas. En varios países de la región los fiscales perciben como su rol central realizar las actividades de persecución penal en un sentido estricto. Esto hace que las labores de atención y protección de derechos de las víctimas sean vistas como secundarias o muy lejanas de parte de los fiscales. Por lo mismo, sacar de la institucionalidad del Ministerio Público a la UAV corre el riesgo de reforzar esa cultura en los fiscales de que la atención y protección a las víctimas no forma parte de sus deberes. En cambio, ubicar institucionalmente a las UAV en el Ministerio Público tiende a comprometer más a la institución en el cumplimiento de las funciones en análisis. Ese ha sido claramente uno de los objetivos de los procesos de reforma que se ha reflejado, entre otras, en diversas normas que le asignan tales responsabilidades a los fiscales que ya se tuvo oportunidad de revisar en módulos anteriores.**

Se mencionaba que dentro de los modelos que ubican a las UAV al interior del Ministerio Público existían, a su vez, varias opciones. Así algunos países las UAV se establecen como oficinas operativas instaladas en las oficinas locales de las fiscalías o incluso con presencia en cuarteles o comisarías policiales, en tanto que en otras corresponden a unidades más bien ubicadas en las oficinas centrales nacionales o a nivel regional del Ministerio Público. Este tema nos lleva a un segundo punto de estructura que creo resulta interesante analizar, el de distribución territorial de las UAV.

#### **1.2 Distribución territorial:**

Resuelto el problema de la ubicación institucional, un tema central es el de la distribución local de las UAV. Aquí nuevamente es posible encontrar diversas experiencias en la región que van desde modelos muy descentralizados (por ejemplo en Guatemala en donde las Oficinas de Atención de las Víctimas se encuentran ubicadas en cada comisaría y en todas las fiscalías distritales y en casi todas las municipales, al menos en teoría) a modelos de una oficina única en el país (por ejemplo la Oficina Especializada en la Defensa Civil de las Víctimas en San José Costa Rica).

Sin tampoco poder realizar juicios absolutos en abstracto, la experiencia en la región tiende a indicar que mientras mayor centralización existe, mayores también son los problemas de cobertura que el sistema tiene. Un problema grave de los sistemas más centralizados territorialmente es que imponen cargas y restricciones mayores a las víctimas para acceder a los servicios del sistema. No es lo mismo trasladarse a una dependencia en mi propia ciudad, que tener que ir a la capital o a un lugar lejano para ser atendido. Tampoco ello

resulta inocuo para efectos de llevar adelante actividades de seguimiento con la víctima. En la contracara, un sistema con cobertura territorial absolutamente descentralizada probablemente presentará problemas de recursos para funcionar adecuadamente. Así, por ejemplo, en los estudios de seguimiento de la reforma se reporta que en Guatemala, no obstante en cada comisaría de la Policía Nacional Civil existen tres personas de las Oficinas de Atención a las Víctimas para en tres turnos cubrir las 24 horas es frecuente que nadie esté presente en los momentos en que se requiere su asistencia.

**Ejemplo N° 1:**

En este contexto el desafío en la distribución de las UAV es lograr cobertura territorial intensa, pero a la vez con una concentración de recursos que permita prestar servicios efectivos a la víctima y no sólo en el papel. Chile representa un caso de estudio en donde se ha presentado este conflicto y se han adoptado algunas políticas para superarlo que pueden resultar ilustrativas. Las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos en dicho país fueron creadas a nivel de las fiscalías regionales en la ley orgánica del Ministerio Público (Chile se divide en trece regiones. Tratándose de la Región Metropolitana de Santiago, esta se subdividió en cuatro fiscalías regionales). Además, se creó una unidad nacional cuyo objetivo ha sido el de establecer políticas de trabajo y apoyo a la gestión regional de carácter operativo.

**Ejemplo N° 2:**

Un ejemplo en donde pareciera haberse resuelto adecuadamente esta tensión se da en el caso de los Centros de Atención de las Víctimas de la provincia de Buenos Aires. Allí se ha instalado un centro por cada departamento judicial (18 en total) distribuidos en todo el territorio de la provincia. Se trata de un modelo muy descentralizado cuya organización y funcionamiento depende de cada Fiscal de Cámara de cada departamento judicial, pero que a su vez ha generado un sistema muy heterogéneo (tanto en lo positivo como en algunos aspectos problemáticos) de funcionamiento.

Nuevamente repetimos, el punto aquí no es dar una receta acerca de cuál es el único modelo de organizar territorialmente las UAV, sino de plantear los problemas que se asocian con las distintas opciones y que hay que hacerse cargo al preferirlas. La descentralización de las oficinas y su ubicación a niveles operativos tiende a facilitar el contacto y trabajo directo con las víctimas, pero a su vez supone mayores recursos del sistema para contar con una presencia territorial real. Cuando esa descentralización no es posible, es necesario pensar mecanismos que subsidien la falta de cobertura.

### **1.3 Composición**

Un último aspecto respecto a estructura de las UAV que interesa revisar se refiere a la composición de estas unidades, es decir, revisar cómo se integran y el perfil de profesionales que conforman parte de las mismas.

La tendencia prácticamente unánime es la integración interdisciplinaria de las UAV. La mayoría de las experiencias en la región, como también fuera de ellas, es que unidades de este tipo se integran por profesionales de distintas disciplinas, incluyendo típicamente además de abogados a psicólogos, asistentes o trabajadores sociales, médicos y otras profesiones del área de las ciencias sociales.

Si bien la integración de las UAV dependen fuertemente de las funciones específicas asignadas a la misma, las que varían de país en país, un problema que es posible detectar en varios casos es todavía una preeminencia muy importante de abogados que la integran. En abstracto tampoco esto representa un problema en si mismo, lo que ocurre es que normalmente ello refleja una **cierta vocación por privilegiar una atención de la UAV orientada a la prestación de servicios legales por sobre otras dimensiones del trabajo con las víctimas**. Hemos visto que los derechos de las víctimas involucran dimensiones que exceden el ámbito de asistencia legal, el que además puede ser perfectamente prestado por los fiscales sin necesidad que los recursos escasos de las mismas sean gastados en un área en donde las fiscalías normalmente tienen una capacidad instalada disponible muy importante. Con esto no se quiere señalar que las funciones de asistencia legal no sean relevantes, sino que ellas pueden ser perfectamente cumplidas por otros actores dentro de la propia fiscalía.

El punto central aquí es que si una UAV define como su campo de acción la satisfacción integral de los derechos de las víctimas, la integración de profesionales de la misma tiene que reflejar la complejidad de tareas que ello importa. Esto supone una definición clara de perfiles para las distintas funciones que se desempeñan y un proceso de selección de personal acorde con el mismo. Así, para algunos de los perfiles los abogados, particularmente si tienen entrenamiento en destrezas específicas (por ejemplo en materia de mediación), puede resultar profesionales idóneos, pero existen otras profesiones que desarrollan en su matriz básica de formación habilidades áreas de mucho aporte para el tipo de trabajo que realizan las UAV y que no debe ser descartada.

Lamentablemente, todavía está muy presente en varios de nuestros países el que los ministerios públicos son básicamente instituciones de juristas.

## **2. Funciones:**

Ya se mencionaba que otro tema clave que determina centralmente los aspectos de configuración institucional de las UAV son las funciones que se le atribuyen en específico. Aquí también es posible encontrar varios modelos diversos en la región, pero a la vez parece más fácil hacer un diagnóstico acerca de la implicancia de dichos modelos en el establecimiento de un sistema complejo destinado a satisfacer los derechos de las víctimas.

Hay ciertas unidades que centran su atención en la prestación de asistencia legal, como por ejemplo a través de constituirse en representantes de la víctima en las acciones civiles resarcitorias, como ocurre en el caso de la Oficina Especializada en la Defensa Civil de las Víctimas de Costa Rica. Si bien asignar esa función a estas unidades representa un avance respecto al panorama anterior a la reforma, claramente constituye un modelo insuficiente para resguardar de manera efectiva los derechos de las víctimas en el proceso. Primero, debido a que se trata de una función parcial orientada a satisfacer un derecho muy específico dentro de un marco mucho mayor de necesidades y derechos de la víctima que se ponen en juego en el proceso. En segundo lugar,

debido a que aún en el ámbito del derecho a la reparación de la víctima, la posibilidad de obtener por vía de indemnizaciones compensatorias a través de acciones civiles en el proceso probablemente sólo se logra en un porcentaje muy reducido de casos según lo demuestran las estadísticas disponibles en la región. Por lo mismo, aún para la satisfacción del derecho a reparación, este tipo de intervenciones no son realmente eficaces en los casos comunes y corrientes que conoce el sistema.

En contraposición con este modelo, varias UAV han avanzado en sistemas que podríamos denominar complejos de funciones o servicios. Las funciones, servicios y niveles de complejidad varían en cada caso, pero el objetivo de estos modelos es intentar hacerse cargo de manera más intensa de las diversas dimensiones que involucran los derechos de las víctimas en el proceso. Veamos algunos ejemplos concretos de UAV existentes en países de la región que tienen una definición más compleja de funciones. Los ejemplos se presentan sin indicar al país al cual corresponden para evitar algunos errores en la descripción.

#### **UAV n° 1:**

Desarrolla cuatro tipos de actividades: apoyo de urgencia a la víctima; asistencia a la justicia en materia psicológica y social; sensibilización y capacitación para el personal de las fiscalías; seguimiento y fortalecimiento de las redes de capacitación. La primera de estas actividades da lugar a diversas acciones, ellas incluyen: proporcionar información inmediata y asistencia integral urgente facilitando acceso a: servicios médicos, psicológicos, social y legal necesarios. Según se puede apreciar en este ejemplo hay una clara preocupación en la definición de funciones de la UAV de prestar una atención integral que incorpore una buena cantidad de dimensiones asociadas con los núcleos centrales de derechos de las víctimas. Con todo, se pueden notar algunas carencias, así, por ejemplo, la inexistencia de una función asociada a la protección de las víctimas.

#### **UAV n° 2:**

Tres son las áreas que guían el trabajo de la unidad: Atención, Protección y Reparación de la víctima. Para ello, los objetivos de atención por los cuales se solicitan los servicios de esta unidad y según los cuales se establecen los servicios son: brindar atención integral, establecer medidas de protección, y otorgar **asesoría en materia de suspensión condicional del procedimiento y de los acuerdos reparatorios**.

En cuanto a la atención integral, por ejemplo, los servicios se dividen en atenciones de primer y segundo orden. Las de primer orden, como primera aproximación al caso, se traducen en la entrega de orientación legal sobre su caso e información a la víctima de sus derechos, la evaluación del trato proporcionado por los operadores del sistema y, eventualmente, la derivación a una red asistencial. De esta forma, las de primer orden se encuentran orientadas a satisfacer el derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y consideración. Las de segundo orden persiguen disminuir la doble

victimización, esto es, las perturbaciones que pueden experimentar las víctimas al participar en el proceso penal. Entre estos servicios encontramos: Apoyo psicológico, apoyo social, y la preparación para enfrentar la declaración en juicio oral, en este último con medidas especiales para niños.

Entre las acciones que presta la unidad en torno a la protección de la víctima encontramos, por ejemplo, el establecimiento de Casas de Acogida para Víctimas de Delitos, las que acogen a la víctima y a su familia, en caso de ser un riesgo para ella el volver a entrar y/o dormir en su casa. Asimismo, asiste a las víctimas en medidas de auto protección y orienta a los fiscales en la solicitud de otras medidas de protección.

En el caso de los acuerdos reparatorios, por ejemplo, y con el objetivo de perseguir la reparación de la víctima en ciertos casos, los servicios de esta unidad buscan asesorar y apoyar a las víctimas mediante la entrega de información específica acerca del significado y efectos de estos acuerdos y mediante la realización de gestiones específicas para favorecer los acuerdos entre imputados y víctimas. A su vez, en la misma área de reparación, se asiste y orienta a las víctimas que deseen perseguir una indemnización por la vía civil, aunque no se patrocinan estos casos.

Como podemos observar, en este caso se contempla una variedad de servicios, en cada una de las dimensiones de los derechos la víctima, esto es, Atención, Protección y Reparación, lo que genera una multiplicidad de vías para satisfacer de mejor manera la mayor cantidad de derechos de las víctimas. Así vemos entonces como un sistema complejo de funciones y servicios, que disponga de un mayor número de acciones en pro de la víctima permite satisfacer o concretar varios de los derechos de ésta.

### **3. Establecimiento de Objetivos y Desarrollo Indicadores de Gestión:**

Junto con las funciones generales asignadas a la UAV, resulta indispensable para traducir dichas funciones en impactos concretos en la mejora de los derechos de las víctimas que las unidades puedan aterrizar dichas funciones en objetivos específicos e indicadores que les permitan evaluar su gestión en la consecución de tales objetivos. Como se trata de un área relativamente nueva en la región, creemos que puede ser útil revisar los objetivos e indicadores de gestión desarrollados por la Unidad Nacional de Atención de Víctimas y Testigos del Ministerio Público de Chile durante el curso del año 2003 con el objeto de guiar el trabajo de las unidades regionales de dicho país y que se comenzó a aplicar a partir del 1° de enero del año 2004.

<b>OBJETIVO 1</b>	<b>INDICADOR</b>
Entregar un servicio satisfactorio al usuario	Nivel de satisfacción que percibe el usuario atendido por la UAVT
<b>OBJETIVO 2</b>	<b>INDICADORES</b>
Realizar las actividades mínimas de atención	- porcentaje de víctimas a las que se les efectuó una primera acogida cara a cara - porcentaje de usuarios con los

	<p>que se realizó un cierre personal de su atención</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- porcentaje de preparación, acompañamiento o contención posterior, a exámenes médicos o corporales a niños o niñas víctimas de abusos sexuales</li> <li>- porcentaje de usuarios en que se ha realizado la actividad de evaluación de riesgos</li> </ul>
OBJETIVO 3	INDICADO
Disminuir los tiempos de espera de atención	- número de días transcurridos entre la fecha de derivación y el primer contacto
OBJETIVO 4	INDICADORES
Mejorar la calidad y cantidad de información entregada al usuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- porcentaje de usuarios a los que se les informó de sus derechos</li> <li>- porcentaje de víctimas a las que se les informó sobre el término o suspensión de su caso</li> </ul>