

Perfeccionamiento al Sistema Procesal Penal: Evaluación del Informe de Expertos

No se trata de hacer cambios profundos a la reforma ni los principios que la inspiran. Se trata de un informe sensato, incremental y que intenta hacerse cargo de buena parte de los nudos críticos y problemas prácticos del Sistema Penal, donde hay consenso en el diagnóstico y en las propuestas entre los expertos en cuestiones relevantes vinculadas a mejorar la protección y aumentar la participación de las víctimas en proceso penal, mejorar la persecución penal por parte de las víctimas y fortalecer el trabajo policial.

En esta edición:

Perfeccionamiento al Sistema Procesal Penal: Evaluación del Informe de Expertos

Regulación de la Pesca Artesanal: ¿La Destrucción del Sector?

En días recientes, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, recibió el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal (en adelante “el Informe” y “la Comisión” respectivamente), constituida para determinar problemas o nudos críticos del actual sistema penal, proponiendo soluciones en el ámbito de gestión, capacitación y legislación. Se trata de un documento no vinculante que servirá como insumo para el proyecto de ley que ha comprometido para fines de enero de 2013 el Ejecutivo y que está siendo analizado por la Comisión Nacional de Coordinación de la Reforma Procesal Penal¹, la que también podrá hacer nuevas propuestas. Por ejemplo, el SENAME ha presentado propuestas en materia de perfeccionamiento del Sistema Penal Adolescente y el Ministerio ha manifestado que recibirá insumos de diversas instituciones públicas y de la sociedad civil.

La Comisión sesionó 7 veces entre el 22 de octubre y el 6 de noviembre en el Ministerio de Justicia y estuvo integrada, además del Ministro de Justicia, la Subsecretaria de la cartera -quien actuó como Secretaria Ejecutiva-, y dos parlamentarios oficialistas, por 7 expertos del mundo académico y centros de estudios de diversas sensibilidades y aproximaciones en materia de política criminal y procesal penal², lo que enriqueció el debate, consideró impactos en términos de política pública y le dio un sentido de transversalidad a las propuestas.

En términos generales, se trata de perfeccionamientos sensatos, incrementales y que apuntan en la dirección correcta. Estamos ante un Sistema Procesal Penal que ya lleva más de una década de funcionamiento. Tanto el Ejecutivo como la Comisión rápidamente descartaron que se tratara de una “reforma a la reforma” como se ha intentado llamar mediáticamente. En esta materia ya han existido una serie de perfeccionamientos relevantes³, aunque, por primera vez, el diagnóstico estuvo centrado menos en la parte propiamente legislativa y más en estudiar los incentivos, desafíos en gestión y en rendición de cuentas (*accountability*) de las instituciones involucradas en el sistema, particularmente el Ministerio Público y las policías.

Si bien se trata de un Informe que todavía no es público, ya han trascendido sus aspectos medulares. En este sentido, las cerca de 50 medidas propuestas pueden agruparse en tres capítulos: el primero sobre coordinación, el segundo sobre capacitación y el tercero sobre modificaciones legislativas, este último a su vez subdividido en cuatro ámbitos de medidas: las que apuntan a aumentar la protección y participación de las víctimas, las para mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público, las que buscan fortalecer el trabajo policial y otras que buscan establecer perfeccionamientos generales del sistema.

Medidas en coordinación y capacitación

Uno de los temas que ha formado parte del diagnóstico general sobre las falencias que enfrenta nuestro sistema procesal penal, dice relación con la escasa coordinación existente entre los fiscales y las policías, tanto en términos de información -sumamente relevante a la hora de proponer y evaluar estrategias de persecución criminal- como en cuestiones más prácticas respecto a las primeras diligencias investigativas frente a la comisión de un determinado delito, y en donde se juega, en definitiva, la capacidad del sistema de dar respuestas a las víctimas. La falta de coordinación es una de las ineficiencias y problemas prácticos que contribuyen en gran medida a generar franjas de impunidad y explican por qué un fiscal terminará archivando un caso haciendo uso de sus facultades discrecionales.

Es por lo anterior que destacan en esta materia, aunque se complementan con medidas legislativas: (i) la implementación de una base unificada de datos -medida que puede basarse en los esfuerzos que está haciendo la Subsecretaría de Prevención del Delito, mediante la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD)-; (ii) el establecimiento de metas e indicadores comunes entre el Ministerio Público y las policías, para con ello propender, según la Comisión, a lograr casos “judicialmente resueltos” y no sólo “policialmente resueltos”; y (iii) el establecimiento de un nuevo parte policial (usando medios tecnológicos) para hacer más simple y ágil la

entrega de información desde la policía a los fiscales. Como se verá más adelante, lo anterior debe ser complementado con un parte que entregue información de calidad.

Desde la perspectiva de la capacitación, destaca: (i) el implementar talleres prácticos sobre primeras diligencias -sobre la base del “Manual de Primeras Diligencias” del Ministerio Público-; (ii) generar jornadas de capacitación interinstitucional a nivel regional; y (iii) revisar planes de estudio y mallas curriculares de las policías, generando espacios para distinguir entre la formación de los funcionarios que realizan labores de prevención y aquellos que se dedican a la investigación.

Medidas legislativas

En primer lugar, desde la perspectiva de aquellas medidas que apuntan a mejorar la protección y la participación de las víctimas en el sistema procesal penal, destacan: (i) facultar al Ministerio Público para que solicite la adopción en forma obligatoria y vinculante al tribunal de medidas de protección respecto de víctimas de delitos sexuales menores de 14 años; (ii) permitir al querellante apelar de la decisión del Juez de Garantía que le niega la posibilidad de acusar, en el caso de que el fiscal haya ejercido la facultad de no perseverar; (iii) aumentar el control sobre el archivo provisional en los casos donde existe imputado conocido (que llegó al 18,5% del total de archivos provisionales en 2011), estableciéndose la obligación a cada fiscal de expresar las actividades de investigación que se dispusieron y los fundamentos que lo inhiben a seguir investigando; y (iv) que los fiscales deban explicitar los fundamentos de la decisión de no perseverar en el procedimiento.

En segundo lugar, ahora desde la lógica de mejorar la persecución penal que realiza el Ministerio Público, destacan: (i) la apelación verbal en audiencia de la resolución que revoca la prisión preventiva; y (ii) la ampliación del catálogo de medidas cautelares, existiendo acuerdo en la caución (y rechazándose la suspensión temporal de cargo, profesión u oficio).

Respecto de las medidas para fortalecer el trabajo policial, en tercer lugar, destacó la propuesta tendiente a facultar a los funcionarios policiales, sin orden previa de un fiscal, a que tomen conocimiento de un hecho con características de delito, para que puedan identificar testigos y consignar sus declaraciones, aún no tratándose de un delito flagrante.

Finalmente, respecto de otras medidas para perfeccionar el funcionamiento del sistema, destacan: (i) ampliar la procedencia del recurso de apelación en distintas hipótesis de exclusión de prueba, a favor de fiscales y defensores; (ii) restringir las consecuencias por no presentación de la

acusación del Ministerio Público dentro de plazo; (iii) eliminar el que la ausencia del fiscal o su abogado asistente a la audiencia de control de detención importe la liberación del detenido, al menos en delitos que tengan asociada pena de crimen; y (iv) limitar el otorgamiento de la suspensión condicional del procedimiento a imputados habituales.

Evaluación

Hubo consenso en la Comisión en torno a los avances que ha significado la Reforma Procesal Penal para nuestro país, pero se reconoce que existen una serie de perfeccionamientos posibles. La evidencia disponible, como la presentada a la Comisión por Libertad y Desarrollo y que publicamos en forma reciente⁴, da cuenta de ello.

En este sentido, las propuestas desarrolladas en el Informe tienen el mérito de acercarse, como primer paso, a enfrentar los problemas de incentivos y rendición de cuenta de las instituciones del sistema. Las reformas propuestas al Código Procesal Penal tendrán un impacto limitado de no generarse cambios en las prácticas institucionales y en materia de rendición de cuentas queda mucho por hacer, por ejemplo, modernizando los sistemas de evaluación por desempeño, especialmente el de las policías y los jueces.

Es por ello que uno de los temas relevantes que se debe despejar respecto de cómo implementar de manera eficaz las propuestas analizadas en materia de coordinación y capacitación, dice relación con si la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, al reunir a todos los actores, será el lugar en que se puedan abordar o, como planteó el senador Alberto Espina, se requerirá de una reforma legal explícita. Se trata, por lo demás, de un tema permanente del derecho administrativo chileno: la falta de sistemas efectivos de coordinación por instrumentos (i.e., resoluciones conjuntas y vinculantes de diversas instituciones públicas que participan en instancias de coordinación, en el marco de sus atribuciones legales), en oposición a los “acuerdos de palabra”. Si bien no hubo un debate sobre esta materia en el seno de la Comisión -se trata de un punto que se levantó de manera posterior en la reunión de cierre del trabajo de la Comisión con el Presidente de la República-, hubo un alto consenso en acoger la propuesta del senador Espina.

Complementar lo anterior con modificaciones legislativas, tendientes a generar mecanismos inteligentes de control a la discrecionalidad de los fiscales, fue una cuestión constante en el debate de la Comisión. Es por ello que limitar la discrecionalidad en el uso de los archivos provisionales en casos de imputados conocidos o en materia de decidir no perseverar en una investigación, elevando los costos a los fiscales en términos de fundamentación o exigir mayores controles a los Fiscales Regionales, van

en la línea correcta. Una propuesta adicional que se discutió en esta materia dice relación con cómo fortalecer y simplificar el sistema de reclamo de las víctimas y que ello tenga impacto en la evaluación de los fiscales.

Dos cuestiones muy debatidas al interior de la Comisión fueron: a) aumentar la capacidad de las policías en materia de investigación sin orden previa de los fiscales y b) cómo abordar la cuestión de la reincidencia. Respecto de lo primero, diversos Comisionados presentaron sus reparos a la propuesta del Ministerio de permitir que las policías puedan identificar testigos y consignar sus declaraciones, aún no tratándose de un delito flagrante y sin orden previa de un fiscal, puesto que eso implicaba aumentar la autonomía investigativa de las policías, generándose incentivo a excesos. Sin embargo, para quienes apoyaron la propuesta, el gran problema se genera en, por un lado, la baja capacidad de respuesta de los fiscales en las primeras horas de cometido un delito de dirigir la investigación, y, por el otro, la falta de información relevante que contienen los partes policiales, lo que se traduce en la práctica en casos que terminaran siendo archivados, generando malestar y sensación de impunidad en las víctimas.

Respecto de cómo mejorar el enfoque en la persecución penal cuando se está ante delincuentes habituales, la discusión se intensificó al discutirse la propuesta del Ministerio en torno a limitar la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento a reincidentes en el caso del robo por sorpresa. Para algunos, nada explica -más allá de la frecuencia de comisión del robo por sorpresa- el que no se consideraran otros delitos; generándose el incentivo, en la discusión parlamentaria del proyecto derivado del Informe, ampliar el catálogo de delitos. Sin embargo, primó la idea de que, hoy en día, delincuentes habituales abusan de la suspensión condicional del procedimiento. Por lo demás así lo muestra la literatura especializada⁵. Existió cierto consenso en que el juez, al momento de aprobar la suspensión condicional del procedimiento deberá tener estos antecedentes a la vista y establecerse un estándar claro para que el juez pueda rechazar una suspensión condicional de un imputado reincidente que ya se ha visto beneficiando con este mecanismo procesal.

Finalmente, si bien hubo un par de medidas que apuntan a poder apelar de ciertas resoluciones, hubo consenso en ser muy moderados en las ampliaciones propuestas y que no se entendiera como una vuelta al sistema antiguo. Las preocupaciones en términos de incentivos a los litigantes, aumentar de manera ineficiente la carga de trabajo de los tribunales, costos del sistema, etc., se tuvieron a la vista. En todo caso, la discusión de la Comisión en esta materia particular y otras, dejó en evidencia que no hay consenso respecto del rol del querellante particular en nuestro Sistema Procesal Penal.

Conclusión

Después de haber sesionado durante tres semanas, la Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal entregó al Presidente de la República su informe con propuestas en materia de coordinación y capacitación de las instituciones del sistema penal (especialmente fiscales y policías) y de medidas legislativas (principalmente modificaciones al Código Procesal Penal).

Como bien ha sido destacado, no se trató de reformar la reforma ni los principios que la inspiran. En efecto, se trata de un informe sensato, incremental y que intenta hacerse cargo de buena parte de los nudos críticos y problemas prácticos del Sistema Penal, donde hay consenso en el diagnóstico y en las propuestas entre los expertos en cuestiones relevantes vinculadas a mejorar la protección y aumentar la participación de las víctimas en proceso penal, mejorar la persecución penal por parte de las víctimas y fortalecer el trabajo policial.

En breve...

PERFECCIONAMIENTO AL SISTEMA PROCESAL PENAL:

- Recientemente el Presidente de la República recibió el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal, que fue constituida para determinar problemas o nudos críticos del actual sistema penal, proponiendo soluciones en el ámbito de gestión, capacitación y legislación. Se trata de un documento no vinculante que servirá como insumo para el proyecto de ley comprometido para fines de enero de 2012.
- Se trata de perfeccionamientos sensatos, incrementales y que apuntan en una dirección correcta. Si bien el Sistema Penal ya ha sido objeto de perfeccionamientos relevantes, por primera vez, el diagnóstico estuvo centrado menos en apuntar a modificaciones legislativas y más a estudiar los incentivos, desafíos en gestión y en rendición de cuentas de las instituciones involucradas en el sistema, particularmente el Ministerio Público y las policías.
- Las reformas propuestas al Código Procesal Penal tendrán un impacto limitado de no generarse cambios en las prácticas institucionales y en materia de rendición de cuentas queda mucho por hacer, por ejemplo, modernizando los sistemas de evaluación por desempeño, especialmente el de las policías y los jueces.

¹ El Congreso Nacional aprobó el artículo 6º transitorio en la Ley 19.665 del Código Orgánico de Tribunales, a través del cual se establece la creación de la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal. El objetivo de dicha comisión es "realizar los

estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal". La comisión está integrada por el ministro de Justicia -quien la preside-, el presidente de la Corte Suprema, el fiscal nacional del Ministerio Público, el defensor nacional de la Defensoría Penal Pública, un ministro de la Corte Suprema (elegido por el pleno de ese tribunal), el presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados y el subsecretario de Justicia. En la comisión también participa un secretario ejecutivo elegido por el grupo de trabajo. La Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal debe sesionar al menos una vez al mes. Al respecto ver: <http://rpp.minjusticia.gob.cl/es/galeria-fotografica/comision-nacional-de-coordinacion-de-la-rpp.html>.

² Se trata de los profesores Juan Domingo Acosta, Cristián Maturana, Julián López, Jorge Bofill, Raúl Tavorari; de Javiera Blanco (Paz Ciudadana) y José Francisco García (Libertad y Desarrollo).

³ Siendo las más importantes la Ley Nº 19.789, enero de 2002, sobre la base del informe de la Comisión de Evaluación de la Reforma de octubre de 2001; Ley Nº 20.074 de noviembre de 2005, sobre la base de la comisión para evaluar funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, diciembre de 2004; y Ley Nº 20.253 de marzo de 2008 (agenda corta antidelincuencia), donde influyó decisivamente la comisión político-técnica que acordó el Acuerdo Político-Legislativo en Seguridad Ciudadana de noviembre de 2007.

⁴ "Sistema Procesal Penal: El caso a favor de una Reforma". Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.083, 12 de octubre de 2012. Disponible en línea en: http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/tp1083reformasistemaprocesalpenal.pdf

⁵ Duce, Mauricio. "Diez Años de Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes sobre su Desarrollo, Logros y Desafíos", en "Ministerio de Justicia: A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema". Ministerio de Justicia, 2010.