

TRES DESAFÍOS PARA EL FUTURO FISCAL NACIONAL

- El nombramiento del próximo fiscal nacional ha tenido una especial atención debido a la crisis de seguridad que atraviesa el país.
- En virtud de los datos estadísticos y las exposiciones de los diversos postulantes frente a la Corte Suprema, se desprende que los grandes desafíos que esta institución deberá enfrentar el próximo periodo son: revisar su estructura y funcionamiento interno, combatir el crimen organizado y recuperar la confianza de la ciudadanía.
- Una potencial reforma no puede ser excusa para no enfrentar los actuales desafíos que esta institución demanda. En ese sentido, quien la lidere durante los próximos años deberá centrar sus primeros esfuerzos en conducir un uso más eficiente de los recursos y las herramientas que ya dispone.

El proceso de elección del fiscal nacional se ha desarrollado en una especial coyuntura: primero, en el marco de una crisis de seguridad pública y, segundo, dado que se busca reemplazar a Jorge Abbot, cuya conducción fue cuestionada debido a las dificultades presentadas en la persecución penal y por las distintas pugnas internas, tal como revelaron en sus exposiciones los distintos candidatos a sucederlo en el cargo. Así, el nombramiento ha adquirido un importante significado para la institución. En efecto, el nuevo fiscal nacional deberá afrontar importantes desafíos para revitalizar a la Fiscalía y legitimar su rol ante la ciudadanía.

¿Cuáles son estos desafíos? Tanto actores políticos, como académicos y los propios postulantes que concursaron al cargo, coinciden en tres áreas críticas: la estructura organizacional y la gestión interna, la persecución del crimen organizado y la percepción ciudadana sobre el ente persecutor. A continuación, analizaremos cada uno de estos desafíos con el fin de señalar los puntos en que debería enfocarse quien cargue con la responsabilidad de liderar esta institución durante los próximos ocho años.

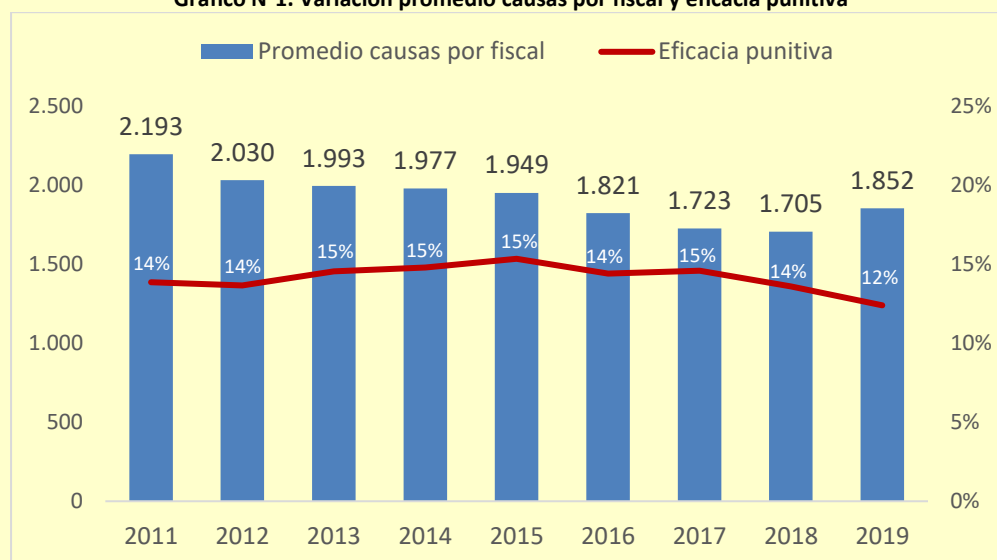
1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN

Un dato que ilustra los problemas internos de gestión y control de la Fiscalía es que la productividad de los fiscales ha caído. Durante los últimos años, pese a que los fiscales se han hecho cargo de menos causas, la eficacia punitiva (condenas sobre el

total de causas) ha disminuido. En este sentido, si el 2011 un fiscal tenía en promedio 2.193 causas, para el año 2019 -antes de la baja en la delincuencia producida por la pandemia-, dicha cifra se redujo a 1.852¹, es decir, un 16% menos. Sin embargo, esta disminución de la carga de los fiscales² no ha tenido correlato en el número de condenas dictadas, la cual ha disminuido considerando el mismo período de tiempo.

PESE A LA DISMINUCIÓN EN EL NÚMERO DE CAUSAS PROMEDIO POR FISCAL, LA EFICACIA PUNITIVA NO HA AUMENTADO

Gráfico N°1. Variación promedio causas por fiscal y eficacia punitiva



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes estadísticos y de dotación de la Fiscalía.

Una de las posibles explicaciones de por qué ocurre este fenómeno se desprende del hecho que, tal como señalaron varios de los postulantes al cargo, la Fiscalía no actúa hoy como una sola institución, sino más bien como una suma de fiscalías regionales independientes. Esto último hace muy difícil unificar los criterios de persecución penal a lo largo del país. Por tanto, la eficacia punitiva depende de los lineamientos y estrategias de cada fiscalía regional.

Por otro lado, se han levantado críticas respecto a la estructura endogámica que prima en la Fiscalía. A modo de ejemplo, el ex ministro de Justicia, Hernán Larraín, señaló que, en la última década, de 402 nombramientos de fiscales, solo en cuatro

¹ El número de causas por fiscal se calculó dividiendo el número de ingresos anual por la dotación total de fiscales a diciembre de ese año, según los datos publicados por la Fiscalía en su portal de transparencia.

² La disminución de causas por fiscal es producto del reforzamiento del año 2015 que aumentó la dotación de la Fiscalía en 122 fiscales.

ocasiones la persona electa provino fuera de la Fiscalía, lo que daría cuenta de una falta de renovación por parte del organismo³. Esta estructura más cerrada dificulta un mejor control y genera inercias institucionales que pudieran perjudicar su eficiencia.

En concreto, será tarea del próximo fiscal nacional atender tanto esta falta de uniformidad, como también evaluar la necesidad de abandonar la noción de que el trabajo de esta institución debe basarse necesariamente en la territorialidad. Frente a esto se ha planteado considerar estructuras más flexibles de funcionamiento, como la creación de fiscalías especiales a nivel nacional (flagrancia, de alta complejidad, por delito, etc.) o fiscalías que operen por macrozonas geográficas.

2. MODERNIZAR LA PERSECUCIÓN PENAL DEL CRIMEN ORGANIZADO

Existe un reconocimiento transversal de que el crimen organizado es uno de los mayores desafíos que deberá enfrentar el próximo fiscal nacional, siendo una de las principales críticas a la gestión de Abbott, por parte de los postulantes a sucederlo, la incapacidad de anticiparse a su avance en el país.

El caso paradigmático que ilustra este desafío es la evolución que ha experimentado la persecución penal del narcotráfico. Por ejemplo, en la última década, la proporción de condenas relativas a delitos asociados a este fenómeno disminuyeron en 23 puntos porcentuales, mientras que aquellas causas archivadas (es decir, sin condena) creció en 21 puntos (ver Gráfico N°2). En otras palabras, ante uno de los principales delitos del crimen organizado, la Fiscalía logra cada vez menos condenas y cada vez más pone término a las causas sin realizar ninguna diligencia investigativa.

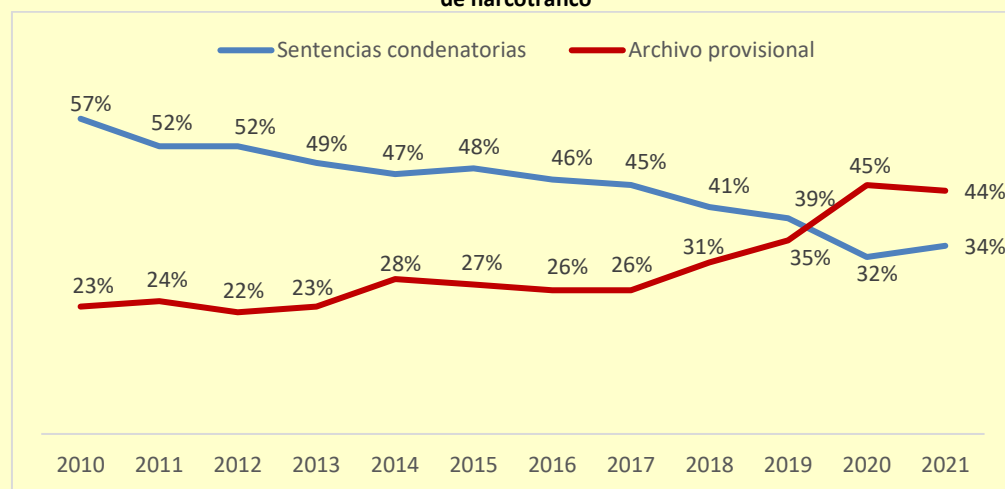
Frente a este preocupante fenómeno, los mismos candidatos al cargo de fiscal nacional propusieron varias soluciones y estrategias, tales como: la creación de una fiscalía supraterritorial contra el crimen organizado, el diseño de un plan integral respecto a esta materia, la definición de una política clara y única de persecución y la creación de un centro integrado de análisis criminal contra la delincuencia organizada que incluya a varias instituciones del Estado (Carabineros, PDI, Aduanas, SII, Gendarmería, entre otras).

Respecto a esta última propuesta, sería conveniente revisar la experiencia, preliminarmente bien evaluada, de las Unidades de Coordinación Estratégica, organismos impulsados por la Subsecretaría del Interior a partir del año 2018, cuyo rol es operar como centros donde diversas instituciones públicas comparten datos y estadísticas y elaboran análisis conjuntos que permiten orientar la labor operativa e

³ *Un fiscal nacional para el cambio*, Hernán Larraín. El Mercurio, 6 de noviembre de 2022.

investigativa con el propósito final de prevenir, controlar y perseguir a organizaciones delictuales.

LA PROPORCIÓN DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN DELITOS ASOCIADOS AL NARCOTRÁFICO HA DISMINUIDO CONSECUTIVAMENTE A TRAVÉS DE LOS AÑOS
Gráfico N°2. Evolución porcentaje de sentencias condenatorias y archivos provisionales por delitos de narcotráfico



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes estadísticos de la Fiscalía.

Por otro lado, respecto a las investigaciones contra el crimen organizado se recalzó, en las exposiciones antes mencionadas, la necesidad de atacar toda la cadena, incluyendo la incautación de recursos financieros, el bloqueo de mercados, el seguimiento de estructuras patrimoniales, el desbaratamiento de bandas, incluyendo aquellas que se forman al interior de las cárceles, y la incautación de las armas de fuego, lo que parece positivo.

Al analizar el conjunto de estas propuestas, resulta llamativo que exista una agenda de cambios profundos que no requieran de proyectos de ley y, por ende, debiera ser rápidamente implementada con el objetivo de detener una de las principales fuentes de la delincuencia en nuestro país.

3. PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA EFICACIA DE LA FISCALÍA: COMPARABLE CON ANGOLA Y ETIOPÍA

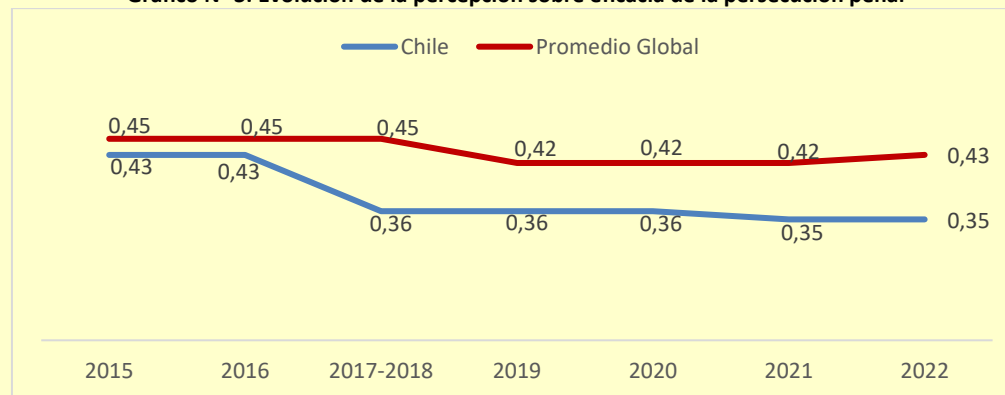
El nuevo fiscal nacional deberá afrontar también la difícil tarea de mejorar la confianza ciudadana respecto al trabajo de la Fiscalía. Conforme al *World Justice Project Index*, que mide la percepción ciudadana y de expertos sobre el grado de

cumplimiento del Estado de Derecho⁴, la opinión sobre la eficacia del sistema de investigación penal es lamentable.

Si bien en el ranking global Chile aparece en el lugar 33 entre 140 países, cuando se mide específicamente la percepción sobre la eficacia del sistema de investigación penal⁵, Chile ocupa el puesto 93. Es decir, se encuentra en el mismo nivel de países como Angola, Cambodia, Etiopía e Indonesia. Además, según el estudio, durante los últimos ocho años el país se ha mantenido bajo el promedio mundial, sin mejorar su índice de percepción (ver Gráfico N°3).

LA PERCEPCIÓN DE EFICACIA DEL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PENAL EN CHILE SE HA MANTENIDO POR DEBAJO DEL PROMEDIO GLOBAL

Gráfico N° 3: Evolución de la percepción sobre eficacia de la persecución penal



Fuente: World Justice Project Index.

La situación es preocupante porque un aspecto fundamental en la fuerza y solidez de una institución descansa, en parte, en la percepción ciudadana sobre su funcionamiento. Este principio cobra especial importancia para la Fiscalía dado su rol disuasivo. En efecto, en la medida que se perciba un ente eficaz en la persecución y acusación de los delitos, los potenciales infractores percibirán un mayor riesgo de castigo, lo cual podría inhibir ciertas acciones delictuales. En cambio, una percepción sobre la Fiscalía como un órgano ineficaz establece una sensación de impunidad que incentiva el delito.

⁴ El índice mide una serie de factores -control del poder estatal, corrupción, sistema judicial, transparencia, derechos humanos y seguridad-, en los cuales se asigna un valor que va de 0 a 1. Como referencia el año 2022 se midieron 140 países, el primero en la lista fue Dinamarca con 0,9 puntos. En último lugar está Venezuela con 0,26 puntos.

⁵ Que mide si los autores de delitos son efectivamente detenidos y acusados, así como si los fiscales cuentan con los recursos necesarios, están libres de corrupción y son diligentes en su función.

En esta línea, frente a la crisis de legitimidad de la institución y enfatizando que las víctimas de la delincuencia son los principales interesados en el correcto desempeño de la labor persecutoria, se planteó durante las presentaciones de los candidatos a fiscal nacional, crear una política nacional de respuesta a víctimas, así como aumentar la cobertura de la información que se les entrega y fomentar una mayor capacitación del personal de la Fiscalía respecto a esta materia. Por otro lado, en cuanto a la relación con la ciudadanía, se comunicó la intención de aumentar los niveles de transparencia, así como de adoptar indicadores de desempeño que puedan ser evaluados por la ciudadanía.

REFLEXIONES FINALES: MEJORAR LA GESTIÓN Y NECESIDAD DE UNA EVALUACIÓN A LA FISCALÍA

El diagnóstico compartido entre los diversos postulantes al cargo de fiscal nacional, así como también los académicos y actores políticos, sumado a las estadísticas de la propia Fiscalía, muestra que, a 25 años de su fundación, es necesario revisar la estructura y funcionamiento de esta institución. Lo anterior con miras a reformar dicho organismo para lograr una persecución penal más eficiente y transparente.

No obstante, esta evaluación y potencial reforma no pueden ser una excusa para no enfrentar los actuales desafíos de la Fiscalía. En el corto plazo, quien lidere la institución debe centrar sus esfuerzos en conducir un uso más eficiente de los recursos y las herramientas que la institución ya dispone.

Por tanto, si bien los desafíos expuestos pueden relacionarse con la necesidad de mayores recursos, éstos no serán suficientes. Se requieren cambios a la estructura y gestión interna, de coordinación y de un liderazgo en una institución que, con el paso del tiempo, se ha vuelto cada vez más inorgánica y que se ha acostumbrado a aplicar, a través de sus distintas representaciones regionales, soluciones distintas a problemas comunes.

En síntesis, la principal tarea a la que deberá abocarse el futuro fiscal nacional será la de establecer un orden y principios mínimos comunes desde los cuales avanzar en una mejor persecución penal.