

Medio	El Mercurio – Cuerpo D
Fecha	30-08-2015
Mención	Las promesas de la reforma Procesal Penal a una década de su implementación en todo el país. Mención a Rafael Blanco, Decano de la Facultad de Derecho.

Las promesas de la Reforma Procesal Penal a una década de su implementación en todo el país

El viernes se inició oficialmente el concurso público para designar a un nuevo Fiscal Nacional. Con la carrera abierta y cuando se cumplen 10 años de la implementación de la Reforma Procesal Penal en todo el país, expertos y las autoridades de la época enjuician las promesas del sistema que cambió la justicia chilena. Un sistema más rápido —dicen—, pero con el peligro de juicios que comienzan a alargarse y aspectos por mejorar, como la coordinación con las policías y los roces entre fiscales y abogados.

CONSEJO CÍFUENTES, JUAN JOSÉ LYON, PAULINA MARDONES y CECILIA DERPICO
EQUIPO "EL POLÍGRAFO"

“Los fiscales trabajarán con el apoyo de Carabineros y la PDI”

Al explicar la reforma que promovió, la entonces ministra de Justicia, Soledad Alvear, dijo en 1999 que los “645 fiscales trabajarán solo en la investigación del delito con el apoyo de Carabineros e Investigaciones”. Sin embargo, en forma unánime, ella y los especialistas apuntan a un problema central dentro del sistema criminal actual: la falta de coordinación de las policías con la fiscalía y la escasa eficacia investigativa en delitos complejos. A su juicio, no existe un trabajo mancomunado y que evolucione permanentemente con los delitos.

Cristián Riego (UDP) dice que la falla es estructural porque separa el proceso entre el policía que arresta al delincuente flagrante y la investigación. “La policía debería recolectar evidencia, testigos y huellas inmediatamente que se entera del delito. 72 horas después, cuando ya hizo su investigación, ahí le manda el informe al fiscal y él verá si continúa la investigación o no. En los países desarrollados la investigación empieza en el mismo momento, sin esperar al fiscal”, afirma.

Para Jorge Bofill (U. de Chile), es “inaceptable” que cada uno maneje sus propias bases de datos, sus propios sistemas informáticos y que ninguno de ellos “converse” con el otro. “Hay años de la criminalidad en los que es más o menos ávida... que la capacidad de investigación y solución de casos es muy deficiente. Esta situación amenaza la credibilidad del sistema en su conjunto”, dice.

Rafael Blanco (U. Alberto Hurtado) asegura que el sistema penal es eficiente para perseguir especialmente delitos flagrantes, pero no en los más complejos.

El prefecto Alfredo Espinoza, jefe de la Plana Mayor General de la PDI, señala que desde 2001 existe un Departamento de Coordinación para la Reforma Procesal Penal, para “elaborar y ejecutar planes y programas para la inserción del personal en dicha reforma y proponer las modificaciones a la normativa y reglamentación institucional para la adecuada coordinación entre la PDI y el Ministerio Público”. Carabineros no quiso referirse al tema, pero Soledad Alvear indica que menos del 10% de ellos son capacitados en la reforma.



VEREDICTO:

Los expertos coinciden en la existencia de problemas de coordinación entre la fiscalía y las policías, y la ineficacia en la investigación de delitos complejos. Un ejemplo es la existencia de bases de datos diferenciadas entre ambas policías.

“Mejorarán los derechos y garantías de los intervinientes”

Una de las frases recurrentes era que el nuevo sistema permitiría “eliminar la ritualidad innecesaria y mejorarían los derechos y garantías de todos los intervinientes”.

Aunque existe consenso en que ello ha mejorado, el Colegio de Abogados considera que no siempre los fiscales respetan su labor.

En 2010, el entonces presidente del gremio, Enrique Barros, decía que recibían “muchas solicitudes de amparo profesional en contra de fiscales que han perturbado el ejercicio de los abogados”. Lo más grave que denunciaba eran citas entre fiscales e imputados sin el defensor presente y escuchas telefónicas de las conversaciones entre el abogado y su cliente.

Hoy, la queja se mantiene vigente y el vicepresidente de la entidad, Pedro Pablo Vergara, indica que cuando se hacen consultas entre abogados se reciben quejas al respecto, aunque pocas se oficializan y terminan en un amparo. En 2014 se presentaron dos.

Vergara explica que obtener copias de la carpeta investigativa “no es algo expedito y menos aún obtener entrevistas con los persecutores”. Además, dice que “es frecuente” que el Ministerio Público someta a imputados y a sus abogados “a la amenaza de un juicio público largo y desgastante que obliga a la aceptación de responsabilidades que no coinciden con la calidad de la investigación”.

Para Jorge Bofill (U. de Chile), no hay que generalizar, pero hay que mejorar los controles internos que no han servido para evitar malos comportamientos en la actuación de los fiscales.

VEREDICTO:

El Colegio de Abogados indica que hay reclamos de parte del gremio por persecutores que no cumplen garantías mínimas para la defensa. Sin embargo, no todas terminan en amparo: en 2014 se presentaron dos.

“Es frecuente” que el Ministerio Público someta a imputados y a sus abogados “a la amenaza de un juicio público largo y desgastante que obliga a la aceptación de responsabilidades que no coinciden con la calidad de la investigación”, dice el Colegio de Abogados.

“Habrá fiscales especializados”

En 1997, la ministra de Justicia, Soledad Alvear, dijo que habría **“fiscales especializados en los diversos delitos a cargo de la investigación”** y **“más de 400 fiscales en el país, preparados exclusivamente para investigar”**. En efecto, actualmente la Fiscalía Nacional tiene cinco unidades especializadas: Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas; Responsabilidad Penal Adolescente y Delitos Violentos; Anticorrupción; Lavado de Dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado; y Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar.

Sin embargo, esos departamentos están compuestos por personal de apoyo, no por los persecutores en sí. La propia Soledad Alvear es enfática hoy en que debe haber especialización para fiscales y policías porque cada vez hay “nuevos delitos y más complejos”.

María Elena Santibáñez (UC) explica que la formación de los fiscales se da en la práctica. “Cada fiscalía opera de distintas maneras, algunas establecen especialización por delito o por etapas del proceso”. Ello depende de cada Fiscalía Regional.

A diferencia de los jueces, los abogados que entran al Ministerio Público no realizan un curso para ser fiscales, sino que van aprendiendo en el transcurso de la carrera.

Jaime Arellano, ex subsecretario de Justicia en el gobierno de Ricardo Lagos y director ejecutivo de Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), aclara que tienen cursos de formación especializada en delitos “pero son fundamentalmente cursos de formación interna, que se dan entre fiscales”.

Rafael Blanco, decano de Derecho de la U. Alberto Hurtado, señala que lo que se debe hacer es “capacitar mejor a los fiscales porque estos pueden ser buenos penalistas o litigantes”, pero “no tienen por qué saber de criminológica o comportamiento delictivo”.

Aun así, para Juan Enrique Vargas, decano de Derecho UDP, el error se produce cuando los fiscales quieren sustituir a las policías, ya que su rol es determinar si llevan el caso al tribunal, pero no investigar.

VEREDICTO:

Si bien existen fiscalías especializadas, ello depende de cada Fiscalía Regional y los persecutores se van capacitando día a día, sin una formación previa formal como ocurre con los jueces.

“El nuevo procedimiento será más eficaz”

En uno de los proyectos de ley de la reforma, de 1998, se leía que **“el nuevo procedimiento será más eficaz”**. ¿Se logró esa meta?

Para el senador Alberto Espina (RN), esto no se ha conseguido y culpa a los jueces porque “un porcentaje relevante hace una interpretación de la ley exacerbando el garantismo en beneficio del imputado”.

En cambio, la ex ministra Soledad Alvear considera que eso es “una exageración” porque al mirar los condenados, estos son muchos más que en el antiguo sistema.

Tanto Rafael Blanco (U. Alberto Hurtado) como Jorge Bofill (U. de Chile) señalan que a modo general el sistema es más eficaz, ya que hay el doble de causas, de población penal y más condenas. Bofill afirma que los jueces entregan el 95% de las prisiones preventivas solicitadas y que un 20% de las personas absueltas han sido previamente sometidas a esa condición.

Este miércoles, el presidente de la Corte Suprema, Sergio Muñoz, insistió en que “no hay exagerado garantismo, los delincuentes no quedan libres al pisar los tribunales”. Ello, tras indicar que en 2014 solo el 13% de las prisiones preventivas fueron rechazadas y un 0,8% de las detenciones se declararon ilegales.

Aún así, los resultados difieren entre casos donde se conoce al autor del delito y los que no. Un estudio de Libertad y Desarrollo (2012) muestra que en 2011, del total de casos que llegaron a término, el 13% de las condenas fueron para casos que se iniciaron con imputados individualizados versus un 0% para casos que se iniciaron con imputados desconocidos, esto es, casos donde se culpa a “todos aquellos que resulten responsables”. Para Cristián Riego la brecha es “equivalente a los países desarrollados”, donde de la mitad de causas que no se archivan, una mitad obtiene condena y otra no.

VEREDICTO:

Los expertos coinciden en que el número de condenas, de causas y de población penal se ha incrementado respecto del antiguo sistema. Aún así, la eficacia varía. Según un estudio con datos de 2011, en los casos que se inician sin autor del delito identificado no existen condenas.

“Archivar las denuncias que no tengan posibilidad de éxito”

En 1995, un mensaje presidencial propuso que se faculte **“al Ministerio Público para archivar provisionalmente todas aquellas denuncias que no parezcan susceptibles de una investigación exitosa”**.

El senador Juan Antonio Coloma (UDI), miembro de la comisión que discutió la reforma, dice que hoy, una de las debilidades del sistema es la cantidad de causas archivadas.

Concuerda el actual ministro de Defensa y titular de Justicia cuando entraron en vigencia los cambios (2000), José Antonio Gómez, que afirma que hay “una cantidad muy importante de causas que se archivan, otras que llegan a acuerdo y eso ha generado insatisfacción”.

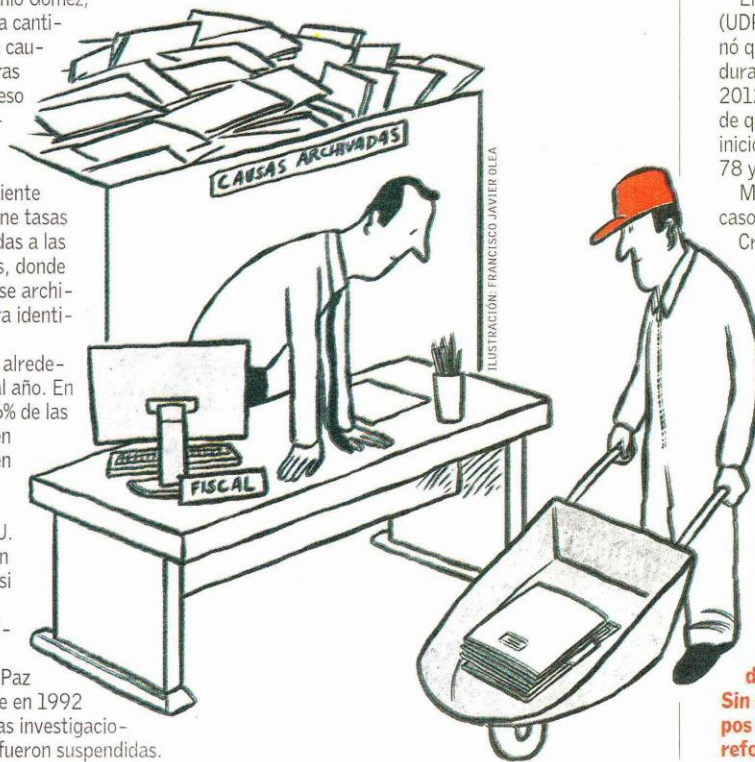
Sin embargo, Cristián Riego (UDP) desmiente el panorama: “Chile tiene tasas de archivo muy parecidas a las de países desarrollados, donde la mitad de las causas se archiva por incapacidad para identificar sospechosos”.

En Chile se archivan alrededor de 700 mil casos al año. En 2014 ocurrió con el 46% de las causas, mientras que en Alemania fue el 56%, en Francia el 54% y en Noruega el 47%.

Cristián Maturana (U. de Chile) afirma que, en comparación, antes casi el 85% de los casos no se investigaba. El análisis costo-beneficio realizado en 1996 por Paz Ciudadana muestra que en 1992 alrededor del 70% de las investigaciones de causas penales fueron suspendidas.

VEREDICTO:

Los datos indican que Chile tiene tasas similares de causas archivadas (46%) que países desarrollados, como Alemania, Francia o Noruega. Por su parte, en el sistema antiguo no se investigaba casi el 80% de los casos.



“No más procesos que se arrastran por años”

“El nuevo procedimiento será más rápido” y **“no más procesos que se arrastran por años y nunca parecen concluir”**, decía el mensaje presidencial de uno de los proyectos de ley para la reforma, en 1998. En el sistema antiguo promediaban cinco años y hasta quince. Hoy, según los datos del Ministerio de Justicia, las causas que terminan con salida judicial, en promedio, demoran 186 días y las con salida no judicial, 95 días.

En 2003, una evaluación de Mauricio Duce (UDP) y el ex fiscal Andrés Baytelman determinó que el sistema ya resolvía más casos y que la duración había disminuido más de un 60%. En 2012 Libertad y Desarrollo señaló que a pesar de que aumentaron los tiempos respecto al inicio de la reforma, el promedio estuvo entre 78 y 128 días.

María Elena Santibáñez (UC) afirma que los casos demoran un tercio menos. Eso sí, ella y Cristóbal Bonacic (UC) confirman que en los últimos años los plazos aumentaron y que hay casos que llevan más de dos años.

Entre ellos, la investigación del “caso Tsunami”, que comenzó su indagatoria el 16 de marzo de 2010 y aún no se inicia la preparación del juicio oral ya que uno de los defensores presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional.

Los ingresos de causas han llegado a 1.348.895, en contraste con 600 mil del sistema antiguo.

VEREDICTO:

Efectivamente los procesos redujeron su duración en al menos un 60%. Antes de la reforma, el promedio de duración era de 5 años y hoy, 186 días. Sin embargo, en los últimos años los tiempos han aumentado respecto al inicio de la reforma.

“Cambiará la composición de las cárceles: más condenados y menos imputados”

Una de las promesas del sistema era que **“cambiará la composición de las personas que están en las cárceles, pues hay mucha más gente que está procesada que condenada”**. ¿Se cumplió este propósito?

Según las estadísticas de Gendarmería al año 1999, la cantidad de condenados representaba el 49,8% de la población penal reclusa, mientras que los procesados y detenidos eran el 50,2%.

Efectivamente, el cambio se produjo.

A partir de la implementación de la reforma a fines del año 2000, la cantidad de imputados, procesados y detenidos en las cárceles comenzó a bajar mientras que los condenados comenzaron a subir. Así, al año 2013, el porcentaje de los reclusos condenados llegó al 77%, mientras que los reclusos en calidad de detenidos o imputados, representaron solo el 23% del total.

Rafael Blanco, decano de Derecho en la U. Alberto Hurtado y ex coordinador nacional de la Reforma Procesal Penal, explica que ello se debe a que “disminuyeron los tiempos de respuesta y porque racionalizas el uso de la prisión preventiva. Lo pides solo para los casos más graves”.

Cristián Riego, de la U.

Diego Portales, considera un éxito de la reforma los cambios en la composición de los reclusos. “Antes era un 50% de imputados

y un 50% de condenados. Hoy día en algunos momentos ha sido un 20% de prisiones preventivas y 80% de condenados”.

Jaime Arellano, director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), indica que Chile actualmente tiene cerca del 75% de los reclusos con condena, “lo que es bueno”. Según detalla, el promedio de América Latina es como lo que tenía Chile antes de la reforma, es decir 50% de imputados y 50% de condenados.

Respecto de la población carcelaria, esta

continuó aumentando paulatinamente con los años, tal como lo venía haciendo hace décadas. En 2000 la población reclusa era de 33.050 personas y en 2013 (último promedio anual disponible) fue 48.108 personas. A julio de este año la población carcelaria del sistema cerrado y semiabierto fue de 43.240 reclusos.

Los delitos más comunes de los reclusos en 2013 fueron el robo con intimidación (15,4%), el robo con violencia (9,8%), infracciones a la Ley 20.000 por microtráfico (7%), tráfico ilícito de drogas (5,7%), robo en lugar habitado o destinado a la habitación (5,3%), receptación (4%). Por su parte, en 2000 los principales delitos eran robo con violencia (16,3%), robo con fuerza (11,4%), hurto (11,5%), tráfico de estupefacientes (10,3%) y homicidio simple (4%).



VEREDICTO:

La composición de las cárceles se modificó tras la Reforma Procesal Penal, pues antes de su puesta en marcha la población reclusa correspondía en un 50% a personas procesadas o detenidas y los condenados eran el restante 50%. A 2013, los condenados representaron el 77% de los reclusos, mientras que detenidos e imputados o procesados el 23%.

“La distribución de los casos atenderá a criterios objetivos como la carga de trabajo, la especialización y la experiencia”

En 1999, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (19.640) indicaba que “la distribución de los casos atenderá a criterios objetivos como la carga de trabajo, la especialización y la experiencia”.

¿Cuál es la carga laboral de los fiscales?

En la página web de la fiscalía, se puede leer una nota de 2011 donde dice que “se observa que la Fiscalía de Chile es una de las instituciones latinoamericanas que tiene la carga de trabajo por fiscal más alta”. El artículo se basa en estadísticas propias, en Paz Ciudadana y en el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), que cifra en dos mil las causas por funcionario.

Efectivamente un informe de CEJA (2009) indica la cifra mencionada, tomando el total de casos del sistema y dividiéndolo en la cantidad de fiscales. Si el ejercicio se hiciera con los datos de hoy, habría que tomar las 1.348.895 causas de 2014 y dividir las en los 664 fiscales. El resultado es 2.031.

La fiscalía en tanto, asegura que un fiscal, en promedio, tiene 2.016 causas a su cargo. Sin embargo, los expertos afirman que este cálculo de carga laboral puede ser engañoso.

Mauricio Duce (UDP) dice que la manera de calcularlo es incorrecta porque las fiscalías tienen Unidades de Tramitación de Causas

Menores que, a veces, se llevan el 60% de la carga. “El discurso público de que cada fiscal tiene dos mil causas es un ejercicio engañoso”, señala.

Si se quisiera llegar a una cifra algo más cercana a la realidad, habría que descontar el porcentaje de causas archivadas, pese a que estas, de todas formas, requieren alguna gestión del fiscal pero más acotada. En 2014 los casos archivados alcanzaron el 46% (620.491,7). Si el número restante se dividiera en la cantidad de fiscales, daría que cada persecutor tramita 1.096 causas. En tanto, si se toma solo la cifra de causas que llegan a los Juzgados de Garantía (579.896), se obtiene que cada persecutor tiene 873 causas tramitadas en esa instancia.

Aún así, las cifras no son totalmente representativas porque el número de casos no refleja el trabajo que hay detrás, pues hay causas complejas y otras que no requieren movimiento. Ejemplo de ello es que durante el primer semestre de este año se realizaron solo 5.301 juicios orales, etapa final de una causa.

Las causas tampoco se distribuyen a todos por igual. Según declara la fiscalía, existen persecutores que tienen un volumen acotado de casos pero otros no, “como un fiscal adjunto con 6.390 causas tramitadas durante el

año 2014”. Esa cantidad significa que el persecutor le dedicó 21 minutos a cada causa, trabajando 8 horas diarias, 6 días a la semana.

Para Juan Enrique Vargas (decano de Derecho UDP), el problema radica en que el Ministerio Público ha hecho mucho énfasis en judicializar más causas “para aumentar las estadísticas”. De todas formas, Cristóbal Bonacic (UC) dice que el volumen de casos que tienen es “mucho mayor que al inicio de la reforma”.

Esta situación cambiaría con la nueva Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público, que agregará 122 fiscales a nivel nacional.

VEREDICTO

No existe una cifra que permita determinar la real carga laboral que tienen los fiscales. Al no avanzar todas las causas que ingresan, no es correcto considerar el total de casos y dividirlo por fiscal. Al usar la cifra de causas no archivadas se obtiene que cada uno tramita 1.096 causas. Sin embargo, el número de causas no refleja la carga laboral y esta tampoco se distribuye en forma pareja entre los 664 persecutores.

Según declara la fiscalía, existen persecutores que tienen un volumen acotado de casos pero otros no, “como un fiscal adjunto con 6.390 causas tramitadas durante el año 2014”. Esa cantidad significa que el persecutor le dedicó 21 minutos a cada causa, trabajando 8 horas diarias, 6 días a la semana.

“El nuevo sistema favorecerá el aumento de la seguridad ciudadana y los niveles de confianza social”

El 30 de agosto de 2000, el entonces ministro de Justicia, José Antonio Gómez describía el nuevo sistema de enjuiciamiento como más eficiente y ágil, y añadía que **“el sistema contribuirá a aumentar los niveles de seguridad ciudadana, mejorando, de esa manera, los niveles de confianza social”**.

La afirmación era compartida por otros actores de la discusión como los parlamentarios Juan Antonio Coloma (entonces diputado) y el senador Hernán Larraín.

Hoy, sin embargo, los expertos coinciden en que esta frase era más bien una “expectativa”, que no tenía relación con el sistema, ya que en la percepción de la seguridad influyen varios factores y no solo el sistema penal.

Para Catalina Mertz, directora ejecutiva de Paz Ciudadana, la disminución de la inseguridad

subjetiva nunca fue un objetivo de la Reforma Procesal Penal. “El sistema procesal es un engranaje esencial, pero está lejos de ser el factor más influyente en las tasas delictivas que aquejan a un país”, dice. Agrega que la percepción de inseguridad depende además de un conjunto de variables externas, como la eficiencia policial y la cobertura y calidad de los programas de prevención y reinserción.

Los abogados Cristián Riego (UDP) y Cristián Maturana (U. de Chile) coinciden en que la transparencia que adquirieron los procesos judiciales con la reforma ha tenido un efecto perjudicial en la percepción de inseguridad.

Los senadores UDI Hernán Larraín y Juan Antonio Coloma, que participaron en la discusión del proyecto en el Congreso, concuerdan en que la reforma no logró cumplir con las expectativas

de bajar los niveles de inseguridad. Para Larraín, “el problema del temor a la delincuencia radica en que la cadena de seguridad pública ha fallado en sus funciones”, mientras que Coloma asegura que “ha habido quizás un problema del diseño original, que se entendió que el tema de seguridad era un tema muy diferente al tema de la justicia”.

Uno de los principales indicadores de seguridad ciudadana es la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas. En 2000, cuando se inició la aplicación de la Reforma Procesal Penal, no se realizaba. En la primera de la serie, en 2003, ante la pregunta “usted diría que durante los últimos 12 meses la delincuencia en el país...”, el 80,5% señaló que había aumentado, mientras que el año

pasado la cifra fue de 79,9%.

Según un estudio realizado en 2014 por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark, el porcentaje más bajo de personas con alto temor a la delincuencia que se ha alcanzado fue en diciembre de 2013, cuando la cifra se ubicó en un 11,6%, mientras que en el nivel más alto, a fines de 2006, con un 19,6%. Entre 2013 y 2014 hubo un aumento en el “temor alto”, al pasar de un 11,6% a un 13,8%.

VEREDICTO

Los expertos coinciden en que si bien el sistema judicial generó un efecto en la seguridad, son múltiples los factores que influyen en la percepción que se tiene de ésta, como la publicidad de los juicios, la efectividad de la policía o las políticas de prevención.