

SEMINARIO DE EVALUACIÓN REFORMA PROCESAL PENAL
27 de Octubre de 2005

El 16 de junio de 2005 entró a regir en la Región Metropolitana, y en todo el país, la Reforma Procesal Penal. Transcurridos 4 meses de este hito histórico, el Centro de Estudios de la Universidad de Talca realizó un Seminario de Evaluación de su funcionamiento en Santiago y de las proyecciones futuras a nivel nacional. Es así que se reunió a los representantes nacionales de las instituciones involucradas: Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. Ellos se reunieron básicamente para analizar, con base a los conocimientos estadísticos disponibles, la evaluación del costo, eficiencia y eficacia de las actividades propias de cada institución (investigación criminal, defensa pública y lictada, salidas alternativas, juicios abreviados, simplificados y orales).

LA PROYECCIÓN NACIONAL DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

Guillermo Piedrabuena
Fiscal Nacional

Agradezco la invitación del Profesor Jean Pierre Matus a este interesante seminario sobre Evaluación de la Reforma Procesal Penal y procuraré que esta exposición sea resumida, solicitando excusas por su presentación mediante una lectura.

Habiéndose terminado la implementación gradual de la reforma a contar del 16.06.05 en que entró en vigencia la V Etapa en la Región Metropolitana, trataremos de efectuar una proyección nacional de la reforma desde el punto de vista del Ministerio Público.

No cabe duda que existe satisfacción en la inmensa mayoría de la ciudadanía por este nuevo proceso, pero debemos reconocer que hay todavía una falta de información respecto de los nuevos mecanismos de salidas alternativas, juicios simplificados, procedimientos abreviados, exacto rol de los fiscales frente a los jueces, etc. y por ello hay todavía gran desconocimiento en las opiniones vertidas en medios de comunicación que producen daño al prestigio de la reforma.

Si bien esto podría corregirse en el tiempo, hay otro aspecto quizás más de fondo en que se aprecia una disconformidad con principios rectores de la reforma y así hay manifestaciones de personas letradas y cultas que aspiran a que todos los imputados estén encarcelados o que no aceptan las salidas alternativas como los acuerdos reparatorios, las suspensiones condicionales del procedimiento o la salida temprana del archivo provisional, sugiriéndose a veces que hay grave negligencia de los fiscales y de los jueces.

El convencimiento de los disconformes con el sistema procesal penal se puede lograr paulatinamente con base en demostraciones de estadísticas que diferencian los logros del sistema nuevo con los del sistema antiguo, con encuestas de percepción más precisas que las que se han hecho hasta ahora sobre la aceptación de las salidas alternativas, en especial del archivo provisional, todo ello sin perjuicio de las necesarias modificaciones legales al C.P.P.,

alguna de las cuales ya se han aprobado en el último proyecto de ley que será promulgado próximamente.

De otra parte, las medidas cautelares del Art. 155, sustitutivas de la prisión preventiva, necesitan prestigiarse y afianzarse ante la opinión pública, porque existe el convencimiento de que no se cumplen o sólo se cumplen parcialmente.

Para trabajar en este aspecto, hay que mejorar las estadísticas a nivel nacional, pero estimamos que además hay que crear algún o algunos organismos auxiliares que se encarguen del cumplimiento efectivo de las medidas cautelares e informen periódicamente a los fiscales y a los jueces de garantía y también hay que crear algunas herramientas técnicas para el cumplimiento efectivo de las cautelares.

Un importante avance para asegurar la eficacia de las medidas cautelares, son las últimas normas aprobadas tanto en el proyecto que reforma el C.P.P. como en el proyecto sobre violencia intrafamiliar, aunque reconocemos que se trata de un intento de penalizar situaciones que pudieran haberse resuelto mediante los apremios de carácter civil.

Enseguida, quiero referirme más bien a los desafíos propios del Ministerio Público en esta etapa de la reforma.

El Ministerio Público fue creado de la nada porque no se aprovechó ninguna institución anterior y hubo que experimentar aplicando exclusivamente normas nuevas aprobadas por el Congreso y sugeridas por los asesores de la Reforma Procesal Penal.

Los precedentes de derecho comparado son escasos. En algunos países, el Ministerio Público continúa dependiendo de una u otra forma de la Corte Suprema, en otros depende del Ejecutivo y los nombramientos de las autoridades superiores son políticos.

Se han escuchado algunas sugerencias en debates sobre la reforma en el sentido de que debería cambiarse el sistema de designación de las autoridades superiores del Ministerio Público, materia que necesariamente pasa por una reforma constitucional. Por consiguiente, se trata de un debate abierto que deberá continuarse en el próximo gobierno. Ojalá que cualquier cambio no atente contra la autonomía del Ministerio Público y lo convierta en un servicio más de la Administración Pública.

Por ahora, la reforma constitucional reciente acorta el período de duración de 10 a 8 años del Fiscal Nacional y de los Fiscales Regionales, iniciativa que nos parece prudente y razonable dado el acortamiento general de plazos de las autoridades políticas. También es acertado el límite de edad de los 75 años y la reducción del quorum de remoción del Fiscal Nacional y de los Fiscales Regionales. En cambio, la iniciativa de incluir a estas autoridades dentro de aquellas que pueden ser acusadas constitucionalmente que fue rechazada en el Congreso, no nos parece razonable y afecta la independencia del Ministerio Público.

Hay un tema de fondo aún no resuelto definitivamente por la jurisprudencia, cual es que existe un desfase entre la normativa constitucional y orgánica del Ministerio Público con el posterior C.P.P. aprobado casi un año después de la promulgación de la Ley 19.640. Los fiscales según la normativa constitucional son indudablemente autoridades, asunto que se diluye en el C.P.P. en que se nos trata como interviniente en el proceso sin ninguna diferencia con el defensor y sujeto en ciertos casos a la dirección del juez (aprobación de decisiones administrativas, revisión del principio de oportunidad, revisión de los sobreseimientos e incluso de las decisiones de no perseverar a través del forzamiento de la acusación, medidas disciplinarias de los jueces que se imponen al margen de la superintendencia directiva y/o correccional del Fiscal Nacional, cierta injerencia en las investigaciones del fiscal a través de la apertura de la misma mediante diligencias que ordena el Juez al fiscal.)

En este sentido, una de las dificultades mayores que ha debido remontar el Ministerio Público es que no se ha reconocido por la jurisprudencia de manera uniforme, que los fiscales son autoridad, no obstante que hemos tenido ya cuatro fallos que reconocen su calidad de autoridad para los efectos del delito de desacato y de las amenazas.

Una muestra de estas dificultades se evidencia en que la Corte Suprema jamás ha reconocido, hasta ahora, que pueda haber un conflicto de atribuciones entre los fiscales y los jueces, puesto que sostiene que somos meros intervinientes del proceso y que los desacuerdos con los jueces tenemos que resolverlos mediante los recursos procesales, aún cuando debe reconocerse que la misma Corte o la Corte de Apelaciones de oficio han dejado sin efecto resoluciones ilegales de los jueces que invadían el campo privativo de la acción de los fiscales.

De otra parte, ha costado muchísimo perfilar al Ministerio Público como institución autónoma e independiente de los otros Poderes del Estado.

No corresponde en este debate académico citar ejemplos demostrativos durante estos cinco años de reforma, de intentos de interferencia de autoridades de distinta naturaleza que desconocían la autonomía constitucional del Ministerio Público. No obstante, tenemos que reconocer que luego de un esfuerzo paciente y perseverante, el Ministerio Público ha logrado posicionarse como una entidad autónoma e independiente del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo y que actualmente no existirían grandes problemas al respecto.

La última reforma constitucional de la ley 20.050 fortifica el papel constitucional del Ministerio Público como órgano autónomo y distinto del Poder Judicial, toda vez que en el decreto que fija el texto refundido de la Constitución, se separa tajantemente al Ministerio Público del Poder Judicial, ubicándolo en un capítulo VII distinto al capítulo VI del Poder Judicial (antes el Ministerio Público estaba en un capítulo VI A).

No podemos dejar de mencionar el tema de la delincuencia y la prevención del delito. Este tema ha nacido fuertemente desde el año 2002 en adelante, responsabilizándose por algunos a la reforma procesal penal y al Ministerio Público del tema del aumento de la delincuencia,

incluyendo el uso de los mecanismos o salidas alternativas en que el imputado no cumple la pena mediante una privación de libertad, como si los fiscales pudieran saltarse el marco legal y dejar de aplicar las disposiciones del C.P.P. y como si el sistema legal hubiere atribuido al Ministerio Público la aplicación de políticas antidelinquenciales o la tarea de defender la seguridad ciudadana o la tarea de prevenir el delito.

Esta crítica se ha acentuado en víspera de un proceso electoral y de los planteamientos de diversos candidatos presidenciales.

Por ello, debemos detenernos un poco en la evolución que han tenido los fiscales en políticas criminales de persecución penal.

Al respecto, el Ministerio Público ha debido enfrentar un fuerte debate en torno a la eficacia de la persecución penal por delitos menores y hasta de mediana gravedad y a la falta de severidad en el castigo de las infracciones menores. Esta tendencia está respaldada por parlamentarios de todas las tendencias y por la opinión generalizada del ciudadano común.

En contraposición a lo anterior, se alza una buena parte de la doctrina penal, con respaldo de académicos de prestigio que se inspira en la tesis del Derecho Penal mínimo y abiertamente en contra de lo que ellos califican como el derecho penal del enemigo, posición que tiene respaldo en algunos jueces, en los Defensores y hasta en algunos de los fiscales quienes se inspiran en la misma doctrina y en el favorecimiento a toda costa de las salidas alternativas.

Frente a esta tendencia ideológica existe, como ya se ha expresado, una gran presión del ciudadano común, de los medios de comunicación y de los políticos de todas las tendencias en el sentido de que debe aumentarse la severidad penal y en tal sentido se han despachado numerosas leyes que endurecen las penas, tales como la ley de control de armas, los hurtos hormigas, los delitos de agresión contra los policías, delitos de enriquecimiento ilícito y ahora recientemente en la ley de responsabilidad penal juvenil. También es manifestación de esta tendencia la ley de violencia intrafamiliar en la creación del delito de violencia familiar y en el rechazo a los acuerdos reparatorios y también algunas normas del nuevo sistema penal juvenil.

Relacionado con el tema anterior, según lo explicó el Profesor Matus en sus comentarios a las instrucciones generales, se advierte una evolución en la fiscalía desde los primeros instructivos de los años 2000, 2001 y 2002, con los que se producen a contar del año 2003. En los primeros años, se favorecen las salidas alternativas y se concibe al fiscal más como un componedor o mediador que un investigador y un represor penal. Esta tendencia es revertida, a contar del año 2003, restringiéndose algunas salidas alternativas y postulándose a una mayor severidad en las penas requeridas, todo esto bajo el influjo de la clara presión de las demandas ciudadanas y de las quejas por el aumento de la delincuencia. Es decir, se enfatiza más el papel de la persecución penal por sobre la conciliación o los acuerdos entre los intervinientes.

En nuestro concepto, debe existir un justo término medio en la persecución penal, puesto que habrá que usar las salidas alternativas en una buena medida, pero también habrá que ser muy claro y firme en la persecución penal y en la ejecución de las penas impuestas por el juez. Es así el marco legal en que nos movemos, pero hay tendencias doctrinarias subyacentes y eso hace que los fiscales trabajen con una gran presión entre los reclamos de la sociedad y de las víctimas y las aspiraciones doctrinarias de una buena parte de la comunidad académica.

En el marco de esta gran discusión y por iniciativa parlamentaria, se han aprobado modificaciones legales que establecen por primera vez que el Ministerio Público tiene también un papel que desempeñar en el diseño de políticas antidelinquenciales en el país (Arts. 17 y 21 de la ley 19.640 que introduce la última reforma al C.P.P.).

Estas modificaciones tienen su origen en el debate sobre la seguridad ciudadana y el papel del Ministerio Público habido durante los años 2003 y 2004. Allí se expresó por el Fiscal Nacional que colaboraríamos con esta tarea si se nos entregaban herramientas legales, pero que no estábamos a cargo de la misma, ya que la prevención del delito y la seguridad ciudadana le correspondían fundamentalmente al Ministerio del Interior y a las policías.

La nueva ley modifica la ley 19.640 y reconoce un nuevo rol del Ministerio Público tarea que asumiremos decididamente, con la colaboración de un grupo de expertos, tanto internos como externos que constituiremos a la brevedad.

De otra parte, también se han aprobado modificaciones legales para permitir al Fiscal Nacional la dictación de instrucciones generales para que las policías puedan actuar de inmediato en la investigación de determinados delitos. (Se supone que son los de mayor ocurrencia, según historia fidedigna de la ley.)

Esto implica que se otorga mayor autonomía a las policías tanto en las investigaciones como en las primeras diligencias, sin necesidad estrictamente de esperar instrucciones particulares de los fiscales.

Esta modificación refleja en parte el punto de vista de las policías quienes requieren mayor autonomía operativa y por otra parte también demuestra una influencia de otros sistemas acusatorios como el alemán en que las policías realizan todas las primeras diligencias sin necesidad de instrucciones particulares de los fiscales hasta el momento en que el caso tiene imputado conocido y es menester judicializarlo a través de las correspondientes decisiones de la fiscalía.

La nueva ley también especifica que pueden dictarse instrucciones también para los criterios de actuación por regiones para las actuaciones de las policías, si es que las características de cada región lo ameritan. Por ejemplo no es lo mismo una instrucción general dada a las policías de la XI Región que en la Región Metropolitana.

Estos instrumentos jurídicos tienen que dictarlos el Fiscal Nacional, pero necesitará la colaboración de todas las Fiscalías Regionales del país, en especial de la Fiscalía Regional Metropolitana. También deberá obrarse con cierto consenso con las policías.

Se trata de instrucciones de carácter práctico que deberán ceñirse al marco legal. Si son bien aplicadas, las instrucciones generales aliviarán el trabajo de los fiscales. Las modificaciones legales comentadas se apartan en cierta manera del modelo de C.P.P. aprobado en el año 2000, al influjo de las críticas políticas y sociales al sistema vigente hace 5 años.

Otro importante desafío al Ministerio Público son las recientes modificaciones al C.P.P., a la violencia intrafamiliar y a la responsabilidad penal juvenil, que establecen criterios penales y procesales novedosos que se diferencian o se apartan de los modelos aprobados en la reforma del C.P.P. del año 2000.

No sólo deberán dictarse instrucciones u orientaciones generales, sino que será necesario una implementación de recursos y estructuras con el objeto de cumplir las leyes en referencia.

Se requerirá de reestructuraciones de la División de Estudios, de Informática y la creación de una nueva unidad de Responsabilidad Penal Juvenil y de Violencia Intrafamiliar.

También importan desafíos a la labor del Ministerio Público, diversas modificaciones legales aprobadas durante los años 2004 y 2005 que establecen nuevos delitos o aumentan las penas de los existentes.

Estos han significado arduos estudios para ilustrar y capacitar a los fiscales quienes no fueron capacitados para ello en los primeros años de la reforma.

Aunque no podamos demostrarlo en estos momentos, tengo el convencimiento de que las numerosas leyes penales modificadas importarán un recargo considerable de trabajo en las fiscalías de manera principal, pero también en los defensores y en los tribunales. Lo mismo ocurre respecto de las modificaciones al C.P.P., a la responsabilidad penal juvenil y a la violencia intrafamiliar, sin perjuicio del aumento de 22 fiscales especializados que contempla la ley de responsabilidad penal juvenil.

Hasta ahora no hemos tenido éxito ante las autoridades políticas para demostrar que los fiscales de muchas regiones se encuentran sobrepasados en sus cargas de trabajo, particularmente en la I y VII regiones, por lo que deberemos perfeccionar las estadísticas para poder reabrir el debate de este tema en el nuevo gobierno, con apoyo de estadísticas de la Región Metropolitana, sin perjuicio de una posible redistribución de la dotación acorde con las necesidades del país.

A medida que se afianza el proceso de la reforma, es obvio que se aumentarán las tareas y responsabilidades de los intervinientes, en especial de los fiscales en los cuales se hace descansar los logros principales de la reforma.

Por otro lado, también existen desafíos sectoriales a considerar en el Ministerio Público.

En efecto, deberá existir una preocupación especial por el tema de la custodia de bienes guardados en las fiscalías, cuidado que debe extenderse a las armas de fuego que son incautadas y que deben ser puestas a disposición de la entidad respectiva del Ejército.

Especial cuidado deberá tenerse con la incautación de elementos vinculados al tráfico de drogas y lavado de activos.

En un futuro no lejano se incautarán bienes valiosos de los imputados, vale decir inmuebles o empresas, para lo cual tendrá que tenerse un plan de acción para administrarlos y custodiarlos en coordinación con la Unidad de Lavado de Activos y Organizaciones Criminales.

Otra tarea importante del Ministerio Público está relacionada con la probidad pública, a través de la persecución de los delitos funcionarios y la cooperación judicial internacional en que en virtud de convenios o acuerdos se exige un rol fundamental al Ministerio Público.

Para colaborar con esta última tarea hemos creado una Unidad o Dirección de Asuntos Internacionales que han permitido al Ministerio Público iniciar su inserción en el mundo globalizado y en las relaciones internacionales, debiendo agregarse el papel fundamental del Ministerio Público como representante de los estados extranjeros en el proceso de extradición pasiva.

También en este campo cabe señalar que el Ministerio Público de Chile ha sido designado como sede de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y el Fiscal Nacional de Chile como su Presidente.

En el tema de la protección de las víctimas y testigos, en que el Ministerio Público ha sido creativo para aportar soluciones prácticas, hay mucho que recorrer para regular el cambio de identidad de una persona y para lograr una mayor eficacia en la protección de víctimas y testigos para evitar que se retracten en sus declaraciones por presiones, amenazas o amedrentamientos.

Se ha discutido mucho en estos años acerca de si el Ministerio Público es el abogado de las víctimas o sobre si debería acentuar el papel de protector de sus intereses. Hasta ahora, hemos insistido en que el marco legal no nos convierte en abogados de las víctimas, sin perjuicio de que acentuaremos algunas líneas de acción que sean demostrativas de una mayor preocupación de los fiscales por las víctimas y no sólo por el interés social.

Por último, dentro del complejo panorama que debe enfrentar el Ministerio Público en los próximos años, se encuentra la labor que deberán desempeñar los fiscales en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, según modificaciones legales de la ley adecuatoria. Por primera vez, instalados los fiscales en todo el país, éstos deberán efectuar las visitas previas a las secretarías y comandos electorales, deberán informar al Servicio

Electoral sobre aquellas personas acusadas que tienen suspendido su derecho a sufragio, estar de turno el día de la elección para iniciar los procedimientos por posibles delitos electorales, etc. etc.

Por limitaciones de tiempo, excluiré de esta exposición algunos importantes temas pendientes respecto de las estructuras y edificios por terminarse en el país, en especial el Centro de Justicia de Santiago.

Siendo este Centro el principal del país, tenemos alguna preocupación por algunos problemas de coordinación entre las fiscalías y los tribunales que se traducen en pérdidas de tiempo útil para los fiscales en razón de las programaciones y bloques de audiencia.

De otra parte, el atraso en la entrega de los edificios ha redundado en la postergación de fechas para las audiencias de preparación del juicio oral y del juicio oral mismo, al extremo que en ciertas ocasiones el plazo de las investigaciones es inferior al que transcurre desde el cierre de la investigación hasta la realización del juicio oral.

Ciertamente estos y otros problemas de gestión deberán abordarse decididamente en los próximos meses para el éxito de la nueva justicia en el principal centro del país.

En fin, con este rápido panorama queremos describir sucintamente cuales serán los principales desafíos del Ministerio Público en los próximos años.

Estamos convencidos además que algunos de estos desafíos también serán de preocupación de jueces y defensores, de modo que más de alguna vez tendremos que intercambiar puntos de vista sobre estos temas, aunque tengamos criterios diferentes derivados principalmente del rol distinto que el sistema otorga a los fiscales, jueces y defensores.

Es todo cuanto puedo aportar en este momento, en medio de múltiples problemas operativos que debe resolver el Ministerio Público, en especial en la Región Metropolitana.

Muchas gracias.