

por Lucía Dammert¹ y Rafael Blanco²

Observatorio N°4, julio, 2005

Programa de Seguridad y Ciudadanía
FLACSO-Chile

El mes de Junio pasado se dio inicio a la reforma del proceso penal (RPP) en la Región Metropolitana de Santiago. Luego de un período de casi 5 años de implementación, el mayor cambio de la Justicia realizado en el país, termina su fase de instalación. Los beneficios de la reforma son inobjetable: mayor

transparencia de la Justicia pues todo ciudadano puede ingresar a las audiencias y observar el trabajo de jueces, fiscales y defensores; trato digno para víctimas y victimarios; y celeridad en los procesos que se resuelven en promedio en 6 meses en comparación con los 4 años que tomaba en el anterior sistema.

Fase	Ingreso a la reforma	Regiones
Primera	16 Dic. 2000	IV y IX
Segunda	16 Oct. 2001	II, III, y VII
Tercera	16 Dic. 2002	I, XI, XII
Cuarta	16 Dic. 2003	V, VI, VIII, X
Quinta	16 Jun. 2005	Región Metropolitana

Fuente: FLACSO-Chile, 2005.

Es importante destacar que la Región Metropolitana presenta características socioeconómicas diversas al resto del país, así como se nutre de un proceso de aprendizaje adoptado de las etapas previas de la reforma y cambios normativos que permitirán un accionar policial distinto al evidenciado previamente. Sin embargo, es relevante destacar los avances y desafíos que se presentan en la consolidación del nuevo sistema de justicia en el país.

I. AVANCES POSITIVOS

La reforma genera efectos positivos en materias vinculadas con la seguridad ciudadana. En particular se destacan 4 aspectos relevantes: En

primer lugar, la reforma permite la utilización de mecanismos de selectividad penal por parte de los fiscales. Esto permite que se reconozca que, en ciertos casos donde no existen pruebas suficientes para realizar la investigación, la fiscalía no puede solucionarlos. En segundo lugar, el Ministerio Público establece un mayor control sobre el accionar policial y potencialmente consolida las estrategias de investigación policial. Adicionalmente, se prioriza el apoyo a las víctimas, se establecen unidades especializadas en determinados delitos lo cual debiera aumentar la efectividad de la persecución penal, y permite asumir la revictimización como problema. Finalmente, la duración de los procesos disminuye sustantivamente.

¹ Coordinadora Programa Seguridad y Ciudadanía FLACSO Chile.

² Investigador Corporación Tiempo 2000 y Profesor de la Universidad Alberto Hurtado.

Impacto en seguridad ciudadana

- **Utilización de mecanismos de selectividad penal**, se incorpora la posibilidad de emplear el archivo provisional de la causa, la facultad de no iniciar investigación. Ambos permiten a los fiscales dejar de considerar causas en las que no existen pruebas suficientes para investigar o bien no existe materialmente ningún delito que perseguir. Lo anterior permite focalizar la persecución criminal en los casos que pueden ser efectivamente resueltos. En el 2004 el 83% de las causas ingresadas por robos no violentos y el 40,5% por lesiones fueron terminadas por archivo provisional.
- **Creación del Ministerio Público**, que tendrá a su cargo la investigación y planificación estratégica de la persecución de delitos, la custodia de las pruebas, la dirección de los policías en materia de investigación criminal, la acusación y el sostenimiento de tal acusación en el juicio para lograr sentencias condenatorias. La existencia de este órgano permite consolidar una política criminal en la cual se organice de mejor modo el trabajo policial con orientaciones más precisas y acotadas que tiendan a direccionar las pesquisas de los entes policiales tras la obtención del material y evidencias relevantes para definir el caso.
- **Apoyo a las víctimas**. Se establece la obligación constitucional del Ministerio Público de acompañar, informar y asistir a las víctimas de delitos. Por primera vez en nuestra historia institucional se ha dado forma a un órgano público que tiene, entre otras funciones, acoger a las víctimas, orientarlas en sus derechos y explicarles las decisiones de la investigación.
- **Especialización de la persecución del delito**. El Ministerio Público ha generado unidades focalizadas en determinadas categorías de delitos, tales como delitos económicos, drogas, corrupción, crimen organizado, delitos sexuales etc. Lo anterior permite diseñar estrategias de investigación con mayor volumen de información y experiencia.
- **Rapidez de los procesos**. Se evidencia una sensible disminución de los tiempos de demora en resolver un caso. La resolución del mismo La solución aludida puede resultar por la vía de una condena, absolución o aplicación de algún sistema alternativo al juicio como la negociación de pena, la negociación de una suspensión del proceso a prueba, o la negociación de un interés de la víctima. Esta menor demora evita o disminuye la sensación de inoperancia de la justicia penal.

Fuente: FLACSO-Chile, 2005.

II. PROCESOS Y REQUERIMIENTOS POST REFORMA

La reforma no busca como objetivo central el combate a la delincuencia pero tiene, sin duda, un importante impacto sobre el control y la prevención del delito. En este marco, su aplicación genera expectativa sobre el impacto que tiene sobre indicadores como las detenciones, las denuncias y el temor.

Es por esto que se torna vital considerar algunas consecuencias posibles en el corto y mediano plazo entre las que se destacan la variación en las tasas de denuncias y detenciones, la posible sensación de inseguridad e impunidad, así como el impacto que dicho proceso tiene en las dos instituciones policiales: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

AUMENTO DE LAS DENUNCIAS

Luego de la implementación de la RPP, se evidencia un aumento de las denuncias de delitos de mayor connotación social en todas las regiones del país. Si bien se encuentran variaciones regionales, se puede estimar que el mismo proceso podría evidenciarse en la Región Metropolitana. Lo cual implicaría un incremento relevante de las denuncias durante su primer año de implementación.

Para interpretar esta tendencia deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- Aumento de la percepción favorable sobre la reforma como un sistema más eficiente.
- Aumento de la confianza de la población en el sistema de justicia.
- Aumento de la oferta del sistema de persecución penal (se pasa de tener 220 jueces del crimen a 640 fiscales y 550 ayudantes de fiscal).
- Cambios en los sistemas de registro policial y mayor control sobre los mismos. Es decir menor discrecionalidad policial en el registro de los hechos.

Por último, es importante analizar los resultados de futuras encuestas de victimización que permitan medir las variaciones efectivas de la criminalidad. Es decir el cambio de la victimización y la denuncia de estos hechos.

DISMINUCION DE LAS DETENCIONES

Paralelamente, luego de la implementación de la RPP se evidencia una tendencia general hacia la disminución de las detenciones durante los primeros meses. Lo que tiende a nivelarse, con los promedios previos, alrededor del noveno mes de implementación. El comportamiento regional es variable pero permite estimar una caída de más del 20% en la Región Metropolitana durante el primer año de implementación.

Esta disminución de las detenciones realizadas por ambas policías debe interpretarse considerando dos efectos:

La posible **inhibición de las policías** de realizar detenciones en un nuevo sistema:

- Se puede observar un efecto disuasivo en las policías por desconocimiento del nuevo sistema.
- Mayor control y exigencia del juez para aceptar como legal una detención
- Mayor nivel de concientización por la facultad de detención policial por parte del fiscal.

El cambio en la **forma de registro** de las detenciones:

- En algunos casos las citaciones son registradas como denuncias.
- Algunas detenciones realizadas por la policía pueden ser registradas como denuncias de acuerdo a lo establecido con el fiscal competente.

Al igual que el caso de las denuncias, no hay información pública disponible que permita distinguir el impacto que tiene cada efecto sobre la disminución total de las detenciones.

NUEVO ESCENARIO PARA LA LABOR POLICIAL

Como se afirmó previamente, el nuevo sistema impone un nuevo escenario para las instituciones policiales. No sólo por los mayores controles que se establecen sobre su accionar por parte de los fiscales, sino también por las nuevas tareas que deben enfrentar.

Ambas instituciones enfrentaran escenarios especiales que se describen en los cuadros a continuación:

Carabineros de Chile

- **Aumento de tiempo promedio empleado en una detención**
En el sistema antiguo una detención demandaba 115 minutos, con el nuevo sistema sube a 286 minutos en promedio. Es decir evidencia un incremento del 149%.
- **Personal que se requiere para el ámbito investigativo**
La institución absorbe la mitad de las órdenes de investigar, por lo que se estima necesario redefinir la dotación policial destinada a estas labores.
- **Personal que se requiere para el ámbito preventivo**
Para llevar a cabo las medidas cautelares, audiencias de control, notificaciones, protección sitio del suceso, entre otras actividades se calcula la necesidad de redefinir la dotación policial destinada a estas actividades.

Fuente: FLACSO-Chile, 2005.

Policía de Investigaciones

- **Se quintuplican las pericias**
Las pericias, según cómo se han comportado en las regiones con reforma, se han quintuplicado. De 20 mil pericias que se realizaban en 1999 tendremos más de 100 mil en el 2005. Además se estima que el trabajo pericial en lugar de suceso que antes tomaba 30 minutos pasa a tener una duración de una hora y media.
- **Aumento en las ordenes de investigar**
En el período 2003-04 se evidenció un incremento del 45% de las ordenes de investigar, es decir 10 mil órdenes más en un año en las regiones donde se implementó la RPP. Alrededor del 53% de las mismas son derivadas a esta institución (es decir más de 59 mil).
- **Déficit personal**
Los requerimientos que implican las nuevas tareas de investigación evidencian la necesidad de un aumento de detectives, peritos, asistentes y técnicos. La dotación actual de alrededor de 3700 oficiales parece insuficiente para los desafíos que se le presentan a la institución.

Fuente: FLACSO-Chile, 2005.

III. DESAFÍOS

Diversos son los desafíos que se presentan a una implementación exitosa de la RPP en Santiago.

Un primer aspecto relevante es la **percepción de la ciudadanía** sobre la efectividad de la RPP en el combate a la delincuencia. Así por ejemplo, el sinceramiento sobre la imposibilidad

de resolver delitos menores debe ser difundido a la opinión pública con anticipación. Ya que tiene el potencial de generar una sensación de impunidad y mano blanda para los que delinquen. En otras palabras, los fiscales se pueden ver “obligados” por la población a invertir tiempo en el análisis de delitos para los cuales existe evidencia mínima o nula.

La presencia de múltiples **fuentes de información** (Ministerio del Interior, Ministerio Público y Defensoría Penal) puede generar desconfianza sobre los resultados de la reforma y sobretodo del manejo de la estadística oficial. Es por esto que se debe definir una institucionalidad a cargo de dicha información.

El nuevo proceso penal implica cambios sustanciales en la forma como se lleva adelante la **investigación**. En este sentido la realización, por ejemplo, de juicios orales conlleva una ampliación de la exposición del trabajo policial, la necesidad de generar marcos de trabajo mucho más definidos y una clara regulación de las acciones policiales. Este nuevo sistema, abre también el proceso a un **escrutinio mediático** nunca antes presente en las labores policiales en el país.

De igual forma, el nuevo proceso tiene un impacto importante sobre la calidad del **trabajo pericial** no sólo por que el mismo deberá ser presentado de forma oral sino también por que se expondrá a un examen crítico de otros actores. Situaciones que no se planteaban en el antiguo sistema.

Otra tarea que requerirá de una profundización es la necesidad de una **coordinación policial** más eficiente. Debido a que en los hechos ambas policías desarrollan tareas de investigación y recae en los fiscales la decisión de involucrarlos en un hecho. Por ende, se torna cada vez más urgente definir mecanismos de coordinación para realizar investigación de forma eficaz por un lado y para no disminuir personal policial que debería estar dedicado a la prevención de la delincuencia.

Otro elemento esencial es la definición de mecanismos de control y monitoreo de las **medidas cautelares**. En este sentido, medidas

como el arresto domiciliario tendrán que ser atendidas por los efectivos policiales lo cual tendrá una fuerte recarga en la disponibilidad laboral.

Por tanto, la reforma genera nuevas demandas de **profesionalización del trabajo policial**, que suponen el perfil de un policía proactivo, capaz de diseñar estrategias y mecanismos de intervención en el territorio, coordinadamente con la fiscalía, para maximizar las potestades que entrega la ley y el sistema procesal, mejorando la capacidad de respuesta frente a la comisión del delito, la capacidad pericial para obtener información y pruebas para el juicio, y la relación con la comunidad desde la cual emana la información necesaria para el éxito policial.

Elemento vital es la necesidad de **acercar el trabajo del fiscal a la comunidad**. Este acercamiento ayudará en la toma de decisiones para optar correctamente por el empleo de los distintos instrumentos político criminales con que cuenta para la persecución penal. Desde otro ángulo, la incorporación del Ministerio Público llamado a perseguir el delito, permite pensar en una metodología de trabajo que logre aunar esfuerzos, recursos y planificaciones entre los distintos entes que tienen relación con este objetivo.

En suma, la reforma genera oportunidades, que si bien atienden a los sistemas de control del delito, resultan complementarias a las estrategias preventivas, requiriéndose por una parte mantener los buenos resultados y estándares logrados hasta la fecha por todos los actores y la necesidad de asumir los nuevos desafíos ciudadanos de modo proactivo, evitando de paso burocratizar las investigaciones, las organizaciones, las prácticas y lógicas que mueven al órgano de persecución penal y al sistema en su conjunto.