

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia

Desafíos del Ministerio Público

En el período 2023 - 2031

del Nuevo Fiscal Nacional



Noviembre 2022

Propuesta de acciones necesarias de implementar entre el 2022 - 2031

En Fundación Paz Ciudadana consideramos que el Ministerio Público se encuentra en un estado y en un entorno que obliga a que se produzcan cambios relevantes en su estructura y funcionamiento, que le permitan ser un actor fundamental dentro del sistema de seguridad y justicia chileno, posicionando a la persecución penal como uno de los ejes estructurantes de la seguridad tan reclamada hoy por la ciudadanía.

En el tráfago de la función penal diaria, se hace difícil establecer las acciones conducentes a este nuevo estado de la Fiscalía. Es por esto por lo que el lapso de tiempo entre el término del período del fiscal nacional Jorge Abbott, quien cesó en su cargo en octubre pasado por haber cumplido la edad máxima para el ejercicio de la función, y la elección de quien lo sucederá en el cargo, abre una oportunidad de pensar la institución, sus desafíos y cómo abordarlos.

Para esto en Paz Ciudadana hemos desarrollado un proceso conducente al levantamiento de propuestas concretas y abordables por quien ostente el cargo de fiscal nacional en los próximos 8 años. Este trabajo consideró diferentes metodologías y fuentes para el levantamiento de información, entre ellas un taller de expertos y expertas - cuyas conclusiones se presentan en la tercera parte de este documento-, los resultados preliminares del estudio denominado “¿Qué condiciona el éxito de la investigación penal?” actualmente ejecutado en convenio con el Ministerio Público, los resultados del estudio de disturbios y delitos en el contexto del estallido social desarrollado en convenio con la Defensoría Penal Pública, las propuestas de la mesa por la seguridad del 2018 y las diversas mesas de reforma policial pre y post estallido social en que Paz Ciudadana ha participado.

La persecución, el ejercicio de la acción penal y la protección de víctimas y testigos son los objetivos principales del Ministerio Público. A estas trascendentales tareas encomendadas por la Constitución se suma todo un ecosistema de justicia junto a la Defensoría Penal Pública y al Poder Judicial, además de los organismos auxiliares y colaboradores como las policías. Una correcta interacción entre ellos se traduce en un impacto directo en una mejor gestión y, por ende, en un mejor acceso a la justicia para todos los intervinientes.

Véase Morales, A.M.; Figueroa, U.; Bustamante, C. (2022) El sistema de justicia penal durante el estallido social chileno Legalidad y trato justo en el control judicial de las detenciones realizadas durante los disturbios de 2019, Política Criminal Vol. 17 N° 34 (Diciembre 2022), Art. 1, pp. 432-473.

Véase <https://pazciudadana.cl/proyectos/seguridad-ciudadana/150-medidas-para-mejorar-la-seguridad-en-chile/>

No siendo el sistema de justicia, sino parte de él, no se puede desconocer que el Ministerio Público por sus atribuciones constitucionales y legales, sí tiene un rol primordial. Todas las decisiones que la Fiscalía tome en relación con sus roles constitucionales serán correctamente entendidas y validadas por la sociedad en la medida que la institución cuente con reconocimiento y su actuar encuentre la debida legitimación de la ciudadanía. Sin embargo, esto no ha sido así en los últimos años, lo que es avalado por las notas deficientes con que la ciudadanía califica a los fiscales y al Ministerio Público. Los resultados del último Índice de Fundación Paz Ciudadana, presentados en octubre de este año, dieron a la Fiscalía una nota de 2,8 en la evaluación que hacen las personas encuestadas respecto de la labor de la institución. Mediciones anteriores no la evaluaban mejor, no superando la nota deficiente en los últimos años.

Como puede apreciarse en la segunda parte de este documento tanto Paz Ciudadana como los y las expertas convocadas a dar su opinión respecto de los próximos desafíos de la Fiscalía, destacan los complejos problemas que en diversos ámbitos de su labor deberá enfrentar el ente persecutor, así como quien sea elegido para liderarla. En este contexto y teniendo en consideración la extensión de cargo – 8 años- y la actual situación de la delincuencia y en particular, la falta de validación de la institución es que el próximo período que está pronto a empezar aparece como clave para el Ministerio Público y la sociedad chilena.

Por ello, Fundación Paz Ciudadana en su rol de técnico y trabajo en política públicas para un sistema de justicia transparente, justo y eficiente elaboró el presente documento como una forma de aportar al debate informado y al trabajo conjunto con las futuras autoridades de manera de que se tomen las mejores decisiones para el funcionamiento institucional, así como, para el sistema de justicia chileno.

I. Propuestas de Fundación Paz Ciudadana

A continuación, se proponen un conjunto de áreas o medidas que estimamos prioritarias e importantes de ser consideradas, sobre todo al inicio de la gestión del próximo fiscal nacional. Estas propuestas no pretenden fijar la mirada en la elección propiamente tal, sino buscan convertirse en un insumo valioso y un aporte para quien se defina dirija la institución. Muchas de ellas fueron compartidas por los participantes en el taller antes mencionado, y Fundación Paz Ciudadana las hace suya, pero a continuación se agregan y destacan otras que, a nuestro juicio y experiencia técnica, podrían significar un aporte a la gestión institucional.



01 Política Criminal

Aunque la victimización se ha mantenido estable, tras la caída que tuvo durante el período de la pandemia, el temor que expresan sentir las personas a ser víctimas de un delito alcanzó uno de los niveles más altos de la última década (Índice Paz Ciudadana, 2022). En este sentido, enfatizamos la necesidad de que la Fiscalía tenga una política criminal clara, que permita establecer una priorización de delitos y una consecuente orientación de sus recursos, tanto humanos como presupuestarios.

02 Crimen organizado y criminalidad compleja

Fundación Paz Ciudadana coincide en la necesidad de que la Fiscalía focalice su política criminal en la gestión y persecución del crimen organizado tanto nacional como transnacional y fenómenos delictivos complejos. La Fundación ha venido advirtiendo a través de diversos indicadores como, por ejemplo, el aumento de homicidios con imputados desconocidos, formas comisivas violentas en diversos delitos contra las personas, disminución de la capacidad del sistema de controlar el registro, porte y tenencia de armas, entre otros, que Chile enfrenta un período de alta complejidad delictual. De lo expresado en el taller y de la experiencia de Paz Ciudadana creemos que a pesar de no contar con un diagnóstico de la situación que enfrenta el país en cuanto a crimen organizado, los datos ya señalados justifican una preocupación y priorización de la gestión del próximo fiscal nacional en abordar este tema.

Estimamos que Chile no está preparado para prevenirlo y reaccionar ante él y por ello, es necesario que sea prioridad para asignar los recursos necesarios, pero también modernizar rápidamente a las instituciones para enfrentarlo.

Sin perjuicio de la necesaria especialización que deben tener los y las fiscales y funcionarios en esta materia, creemos que se debe avanzar a la creación de una fiscalía supra territorial que pueda superar las lógicas territoriales con que hasta ahora se ha funcionado por disposición legal de la ley orgánica 16.640. La complejidad de los delitos que comprende la criminalidad organizada, como son el tráfico de drogas, trata de personas, contrabando, tráfico de armas, entre otros, debe ser abordada por fiscales especializados y exclusivamente dedicados a su persecución. Aunque su orgánica debe ser materia de profunda discusión, se estima que una fiscalía de alta complejidad o de crimen organizado puede lograr una optimización de la persecución penal y una probable descongestión de las fiscalías locales. El liderazgo que podría imprimirse al cargo del fiscal que la dirija también podría ser un importante elemento para considerar y lograr una mayor efectividad, así como una coordinación única con los altos mandos de las policías.

Es necesario advertir que esta reforma, aunque necesaria, podría tomar un tiempo en materializarse, debido a que requiere de una reforma legal, lo que implica la elaboración del proyecto de ley, su tramitación y aprobación, más su implementación. Como en el combate del crimen organizado, Chile no puede esperar, creemos que se hace necesario tomar medidas inmediatas. En este sentido, una reestructuración de las unidades especializadas de la fiscalía nacional surge como una vía para generar dichas capacidades en forma rápida. Hoy se cuenta con varias unidades integradas por especialistas, abogados y profesionales de diversas disciplinas ordenadas por competencias en relación con los delitos. Así, existe la Unidad de Drogas, la de Delitos Violentos y la de Crimen Organizado, etc. Esta organización en silos no contribuye a una fluida coordinación ni entre ellas ni con las fiscalías regionales. Su reordenamiento podría contribuir en el corto plazo a un cambio en los procesos de trabajo que maximizaran el recurso especializado con que la fiscalía cuenta.

03 SACFI de segunda generación

Asimismo, el Sistema de Análisis Delictual y Focos investigativos (SACFI) creado por la ley 20.861 para el fortalecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias u otras estructuras de criminalidad reconocibles, es una herramienta que debe ser potenciada y expandida para ser usada en el combate del crimen organizado. Su despliegue regional - existe una unidad en cada región - más la existencia de una unidad coordinadora nacional, y sus equipos multidisciplinarios facilitarían un apoyo técnico y especializado en la persecución.

Aunque diseñadas originalmente para hacerse cargo de los delitos contra la propiedad, ya hace algunos años que se han priorizado otros delitos como los de drogas, probando ser una herramienta eficaz por su capacidad de analizar fenómenos delictivos y no sólo la persecución caso a caso. Seguir ampliando su alcance e interacción con las unidades especializadas es una vía de corto plazo para abordar los desafíos en crimen organizado. Para ello, es necesario que se revise su metodología, sus plataformas de análisis de datos, reformule sus protocolos y formas de actuación, desarrollando un SACFI de segunda generación.

04 Capacitación en indicadores de justicia procedimental

El trato en el sistema penal se ha planteado como determinante a la hora de concebir como legítimo el sistema, y, por ende, se vincula a la posibilidad de que éste sea respetado por los ciudadanos y sus órdenes y normas acatadas.

El trato por parte de los operadores del sistema penal (policías, fiscales, jueces, defensores y los funcionarios de Gendarmería de Chile) puede ser objeto de diversas clasificaciones como percepciones tengan los ciudadanos. Puede ser catalogado como “bueno” o “malo” “eficaz o ineficaz”, “eficiente o ineficiente”, entre otros términos. Pero el concepto que ha acaparado la atención de la literatura sobre el sistema penal ha sido el término de trato “justo”. El trato “justo” en este contexto, implica que los operadores del sistema se dirijan a las personas con neutralidad, consistencia, sin sesgos; y que las personas sean tratadas con dignidad y respeto de sus derechos, y que tengan la posibilidad de participar y explicitar su perspectiva acerca del asunto sometido a conocimiento de los operadores.

Estos planteamientos se basan en evidencia empírica aportada por numerosos estudios centrados en estudiar el contacto con la policía y los tribunales, a partir de los cuales se han logrado establecer dos componentes en los cuales está presente el “trato justo”: a) la calidad del proceso de toma de decisiones y b) la calidad del trato interpersonal.

Tomados en conjunto, estos constituyen los elementos clave en un procedimiento que generalmente se considerará de trato “justo”. Esos elementos suponen a modo de síntesis, que la toma de decisiones se considere neutral, coherente, basada en reglas y sin sesgos; que las personas sean tratadas con dignidad y respeto y que se le reconozcan sus derechos; a la vez que tengan la oportunidad de participar en la situación explicando su perspectiva e indicando sus puntos de vista sobre cómo se deben resolver los problemas.

Atendido lo anterior, se propone que se instale como criterio de gestión el del “trato justo” no sólo como una variable a ser considerada para la atención de víctimas, imputados y testigos, sino que constituya un criterio de gestión transversal a todo el proceso penal, del cual debieran derivar metas e indicadores que permitan hacerle un seguimiento en el tiempo. Esto además debiera acompañarse de la debida capacitación del Ministerio Público en justicia procedimental, lo que creemos, a la luz de la evidencia internacional, puede abonar en legitimidad al Ministerio Público.

05 Focalización de la persecución penal de delitos según criterios de daño

Fundación Paz Ciudadana ha adaptado al ámbito nacional una metodología desarrollada en la Universidad de Cambridge, denominada “Harm Index” que tiene a su base el siguiente planteamiento: la cantidad de delitos ocurridos en un periodo y lugar determinado es un criterio necesario, más no suficiente para el diseño de estrategias que busquen mejorar la seguridad, por eso se propone contar con una medida que cuantifique los disímiles niveles de daño que diferencian a un delito de otro, de manera de entregar una herramienta de política criminal que permita focalizar tanto en el ámbito de la prevención como la persecución en aquellos delitos que generan más daño.

De esta forma, en el contexto nacional se ha elaborado el “Índice de Daños” o IDDC por sus siglas por Fundación Paz Ciudadana, respondiendo a las recomendaciones que da la literatura respecto de la cuantificación del daño asociado a cada delito. Así el IDDC asigna un valor a cada categoría de delito, según el código penal y otros cuerpos legales de nuestro país.

Creemos que esta herramienta puede ser relevante para la construcción de la política criminal y estrategia de persecución que defina la institución para el período 2022-2031, priorizando de acuerdo con este análisis la persecución penal. En concreto, resulta necesario que el Ministerio Público pueda disponer de dicha herramienta, dado que sería de utilidad para definición de criterios objetivos para la priorización en la persecución de los delitos que generan más daño.

06

Definir criterio de éxito de la investigación penal y relacionarlos con indicadores y metas para fiscales y fiscalías

Junto con lo anterior, creemos que una política criminal también debe tener su foco en el éxito de las investigaciones penales. Pero erróneamente, se suele creer y visibilizar como éxito, la consecución de una sentencia condenatoria, en circunstancias que los mismos fiscales reconocen que lo que se entiende por éxito de la investigación penal es un proceso de desarrollo estratégico, práctico y situado y que depende de categorías como: momento del proceso penal, la percepción sobre cuál es el rol de los/as fiscales, a valoración sobre la víctima en el proceso penal, y el tipo de hecho delictivo investigado. Estos constituyen hallazgos preliminares del estudio “¿Qué condiciona el éxito de la investigación penal?” actualmente ejecutado en convenio con el Ministerio Público, que debieran ser recogidos en una política criminal; junto con recoger la evidencia acerca de las diligencias que más se correlacionan con el éxito de las investigaciones de delitos de homicidios, lesiones, delitos sexuales, fraudes y estafas y robos, que constituye otro de los productos asociados al estudio en actual ejecución.

Una vez definidos aquellos criterios, diligencias y acciones que permitan una mejor probabilidad de éxito en las investigaciones, deben éstos ser considerados en el trabajo que se realice por los fiscales y funcionarios. Por ello, creemos que en la definición de indicadores y metas de desempeño de fiscales y funcionarios deben ser considerados, de manera de que se oriente la gestión institucional en esa dirección, yendo progresivamente de las metas relacionadas con procesos a metas de resultados en la gestión penal.

07 Gestión de cara a la comunidad: De call center a la contactabilidad

Resulta necesario que la Fiscalía trabaje de cara a la ciudadanía, que explique con transparencia sus decisiones, aunque en su rol no esté el ser representante de las víctimas. Las víctimas, intervinientes del proceso penal, muchas veces no entienden las decisiones de los fiscales y no logran de parte del Ministerio Público una adecuada respuesta a sus requerimientos. Aunque se entiende el fiscal es representante de la sociedad y no guiará su accionar de acuerdo con las pretensiones de las víctimas, sí debe explicar sus decisiones, fundar la mismas como medida de transparencia y accountability, haciendo uso de un lenguaje claro, fundamentando sus decisiones. Hoy no existe una política comunicacional estándar hacia las víctimas siendo diversos los medios de atención. Éstos van desde la atención presencial, call center y plataforma informática - Mi Fiscalía en Línea- poniendo siempre la carga en las víctimas de recurrir a la fiscalía a obtener información de sus causas. Se propone una estrategia de contactabilidad en que sea el Ministerio Público quien tome la iniciativa hacia las víctimas, al menos respecto de ciertos hitos del proceso que tienen una especial significancia para ellas. Aunque debe estudiarse esta recomendación en detalle debido a sus costos asociados, una mayor digitalización y modernización informática de la institución debería contribuir a la posibilidad de redefinir perfiles y tareas de manera de poder asignar estas obligaciones de contacto en reemplazo de tareas administrativas.

08 Reforma policial

Resulta importante que el Ministerio Público abrace y se haga participe del proceso de reforma de las policías. Siendo Carabineros y la PDI quienes materializan bajo la dirección del fiscal respectivo, las instrucciones y diligencias de investigación, contar con policías modernas y eficientes es indispensable para que el Ministerio Público pueda tener la información que necesita para sostener una acusación, la acción penal y el juicio.

Fundación Paz Ciudadana ya ha advertido de la importancia de avanzar en esta reforma, así como orientar el trabajo entre la Fiscalía y las policías a más que objetivos comunes sino a metas conjuntas. El artículo 15 de la ley 20.931 señala que “para garantizar un trabajo coordinado de los actores involucrados, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el General Director de Carabineros de Chile y el Director General de la PDI deberán remitir a la Comisión de Seguimiento del Sistema de Justicia Penal, un diagnóstico de la gestión institucional y una propuesta de objetivos comunes a partir de los cuales deberán realizar sus planes de trabajo, con el objeto de mejorar el funcionamiento del sistema”. Aunque esta norma existe desde hace ya varios años, no ha probado ser eficaz. Por lo anterior, estimamos que lo que realmente impactaría la gestión y capacidad de actuar coordinado sería que las 3 instituciones tuvieran metas comunes, coincidentes con la política criminal que defina el ente persecutor. Estas metas institucionales compartidas provocarían un alineamiento de los objetivos e indicadores de las 3 instituciones y una optimización de los recursos y medios institucionales. El diagnóstico común mandatado por la ley debería también ser un insumo que contribuyera a ese fin.

09 Elección del fiscal nacional

Finalmente, Fundación Paz Ciudadana estima que el proceso de elección de fiscal nacional debería modificarse en algunos aspectos que contribuirían a evitar muchos de los problemas que se han enfrentado en esta elección como en procesos pasados. Entendemos que esto no es resorte del quien liderará la institución por los próximos 8 años, si no del órgano a quien se encomiende la redacción de una nueva constitución. Sin embargo, se estima que resulta fundamental para efectos de aumentar la legitimidad del Ministerio Público ante la ciudadanía, el que se cuente con un mecanismo transparente y basado en el mérito en la elección de quien dirija el ente persecutor.

En el documento elaborado como aporte a la Convención Constitucional denominado “Hacia un enfoque ciudadano de la seguridad: Propuestas transversales para la regulación constitucional del sistema de seguridad y justicia penal”, la Fundación propuso, como forma de mejorar la legitimidad y capacidad técnica de la institución, que la designación combine aspectos técnicos, con político-representativos, en tanto que el cargo no sólo debe demostrar competencias especializadas adecuadas, sino que también gozar de legitimidad democrática. Para esto, se propuso consagrar un mecanismo de tres pasos: una primera instancia de un concurso de Alta Dirección Pública (ADP) del cual se obtiene una terna; luego en un segundo paso, el ejecutivo selecciona un nombre de la terna; el cual, finalmente en un tercer paso, debiera ser ratificado -o no- por votación del Poder Legislativo. Este punto merece ser resaltado nuevamente a la luz de lo observado en el proceso actual en que no ha existido un adecuado espacio para el debate de las ideas y programas que cada candidato propone, focalizándose el debate de los medios de prensa en aspectos que poco tienen que ver con los desafíos que quien sea finalmente elegido deberá enfrentar. Esto no contribuye a el necesario fortalecimiento y legitimidad que la institución debe tener, sino por el contrario, solo la debilita aún más. Creemos que esta propuesta debe ser considerada para que en la próxima elección se cuente con un sistema más transparente y que contribuya a la validación y legitimidad del Ministerio Público.

La labor del fiscal nacional es altamente compleja. La tarea de dirigir una institución con múltiples objetivos externos, internos y de cara a la ciudadanía, exige no sólo experiencia y competencias técnicas, sino también visión y liderazgo para conducirla en este ecosistema de justicia, debiendo lograr también la adherencia y valoración de sus más de cuatro mil funcionarios, funcionarias y fiscales y la interacción coordinada con los demás actores ya mencionados. Por ello esta elección de debe responder a un mejor sistema, que contribuya a su validación y legitimidad y no a lo contrario, como se ha observado hasta ahora.

II. Conclusiones

La modernización del Ministerio Público y su legitimidad frente a la ciudadanía parecen ser las dos claves más importantes en las que se pueden resumir las medidas antes propuestas. Hay alguna de ellas que no dependen directamente de la Fiscalía como son la reforma de las policías y el perfeccionamiento del sistema de elección del fiscal nacional, pero una opinión decidida, apoyo e impulso por parte del Ministerio Público, contribuiría sin duda, a una mayor visibilización de las misma. Además, sobre todo en el caso de la reforma policial, su concretización es indispensable para una mejor gestión de los objetivos de la fiscalía.

La definición de una política criminal que establezca cuáles serán los delitos en los que los y las fiscales deben priorizar su labor, es una herramienta de gestión y a la vez, una forma de legitimar su actuar ante la ciudadanía. Los recursos son por definición limitados, por lo que definir que delitos se perseguirán y cuáles no, es indispensable para hacer frente al más de millón de ingresos que sostenidamente tiene el sistema de justicia desde hace ya varios años. Por ello, herramientas como el índice de Daños debería ser incorporado tanto en la gestión institucional de manera permanente, como en la definición de la política criminal; junto con la incorporación de nuevos criterios de éxito y de priorización de aquellas diligencias que se correlacionan con un mayor éxito en la investigación penal. Ambas herramientas otorgarán un sustento técnico para la definición de qué y cómo perseguir.

Pero sin duda, los datos que hoy existen deben ser considerados en esta priorización. En este sentido, el Ministerio Público debe centrar su labor en la persecución del crimen organizado y formas de criminalidad compleja que afectan al país. Esto implica un importante desafío para la institución que podría implicar reformas legales, pero que el Ministerio Público puede desde ya enfrentar este desafío con una reorganización interna y focalización de recursos con los que ya cuenta. Una oportunidad para ello resulta el trabajo que actualmente ya realiza el sistema de focos y análisis delictual. Existe un recurso especializado que parece ser eficaz y diferente a la tradicional metodología de la investigación caso a caso. El análisis de los fenómenos delictuales de una manera agregada, buscando patrones y bandas, debe ser extendida como metodología a muchos otros delitos. Un SACFI de segunda generación que se construya sobre las evaluaciones ya realizadas podría ser también una forma rápida de empezar a responder al complejo escenario del país.

Finalmente, la validación y legitimidad, perdida en los últimos años, es fundamental para el funcionamiento del sistema de justicia y por supuesto, para la misma institución. Capacitación e incorporación de indicadores de justicia procedimental que permitan a los ciudadanos percibir la “justicia” de las decisiones que los afectan, tendría en el tiempo un impacto positivo en la percepción de las personas e intervinientes. Asimismo, una gestión proactiva que implique un contacto directo y comunicación efectiva podría acercar la Fiscalía a las víctimas serviría a esta legitimidad, contribuyendo que entiendan y puedan conseguir un principio de reparación ante el daño que sufrieron.

Como ya se mencionó el Ministerio Público es un actor clave del sistema de justicia penal. No es responsable de su desempeño integral, pero si parte fundamental de este. La priorización de las medidas propuestas significaría un comienzo auspicioso para la gestión del nuevo fiscal nacional y podrían concretarse y desarrollarse en los 8 años que durará su período.

III. Resultados del taller de “Desafíos del Ministerio Público 2023- 2031”

En esta segunda parte se presentan, los principales resultados del Taller “Desafíos del Ministerio Público 2023-2031” en el que participaron 10 expertos y expertas de diferentes instituciones, universidades, centros de estudios, Ministerio Público, entre otros, tanto en derecho penal, procesal penal como en seguridad y políticas públicas. Fundación Paz Ciudadana (FPC) convocó a este grupo de especialistas con el fin de analizar sus miradas hacia los desafíos que el Ministerio Público enfrentará a partir de la elección de un nuevo/a fiscal nacional. Considerando además de esta visión experta las propuestas que la FPC ha realizado en el ámbito de la persecución penal y su relación con la seguridad pública, presentamos el siguiente documento que esperamos sea un insumo para quien lidere a la Fiscalía en los próximos 8 años.

Este nombramiento, uno de los más importantes para el sistema de justicia penal por su incidencia en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal, así como en la protección de víctimas y testigos, tendrá un impacto directo en las definiciones de política criminal y priorización de recursos públicos, siempre escasos. Considerando que la delincuencia y el temor que ella genera tienen un impacto directo en las vidas de las personas, es que creemos que la sociedad civil y la academia tienen mucho que aportar en opinión y estrategias para un mejor logro de estos fines.

Las y los participantes en el taller fueron:

1. Rafael Blanco, Académico de UAH
2. Juan Castro Bekio, Fiscal Adjunto
3. Pablo Carvacho, Académico UC
4. Lucía Dammert, Académica USACH
5. Mauricio Duce, Académico UDP
6. Claudio González, Académico UCHILE
7. María Elena Santibáñez, Académica UC
8. Tania Sironvalle, Fiscal adjunta
9. Paula Vial, Académica UC
10. Gherman Welsch, CEJA

Por parte de Fundación Paz Ciudadana participó el director, ejecutivo Daniel Johnson, y moderó el panel la directora del Área Justicia y Reinserción, Ana María Morales. También participaron Francisca Werth, directora del Área de Crimen Organizado y María Jesús Valenzuela, Sergio Faúndez y Leonora Rojas, todos investigadores de FPC.

El documento que sigue se estructura considerando los temas prioritarios que debiesen ser abordados por el Ministerio Público durante el periodo 2023-2031, identificando dentro de cada uno de ellos los elementos clave en materia de persecución, gestión y relacionamiento con otras instituciones del Inter sector de seguridad y justicia penal.

Con el objetivo de que el taller fuera expedito y se pudiesen discutir temas de fondo, se solicitó a los y las participantes que previo a su realización contestaran una encuesta online que consideró las siguientes alternativas:

- 1) Tres temas que le parecen en más prioritarios a ser abordados por la persecución penal ejercida por el Ministerio Público.
- 2) Tres temas que le parecen prioritarios a ser abordados desde la perspectiva de la gestión del Ministerio Público.
- 3) Dos temas que le parecen más prioritarios a ser abordados de la perspectiva de relacionamiento interinstitucional del Ministerio

En base a sus respuestas se estructuró el debate, cuyas principales conclusiones se exponen a continuación de la siguiente manera: en un primer acápite (I) se señalan las prioridades de las y los expertos respecto de persecución y política criminal, posteriormente (II) se exponen las medidas y propuestas de gestión que se deben considerar respecto a lo sugerido en el punto anterior para, finalmente, (III) identificar las necesidades de la en materia de relación interinstitucional. Para terminar, se exponen las principales conclusiones respecto de lo propuesto.

I. En cuanto a prioridades en persecución y política criminal, los principales desafíos y propuestas identificadas son:

1) Contar con una política criminal en la que el rol de la Fiscalía sea más activo. En particular, se plantearon los siguientes desafíos:

a) Elaborar una política de persecución, en la medida en que constituye una herramienta de priorización de aquello que el Ministerio Público considera importante para enfocar su labor. Además, constituye a juicio de los y las expertas una forma de accountability frente a la ciudadanía, de manera que ésta sepa en qué se concentrará la Fiscalía. Se resalta que la discusión sobre la política criminal ha sido escasa y no existe un rol claro de la Fiscalía en esta materia.

b) Instalar un liderazgo en el Ministerio Público que permita una mayor incidencia en el espacio público-político, evidenciando los problemas que tiene la investigación penal.

2) Priorizar la investigación y persecución del crimen organizado, considerando sus múltiples expresiones como narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, secuestros extorsivos, homicidios, crimen organizado en cárceles, entre otros. Dentro de este tema se refirieron especialmente a los siguientes desafíos:

a) Conceptualizar qué se entiende por “crimen organizado, que”, definición que no es clara ni a nivel nacional ni a nivel comparado y que considera diversos tipos de delito. A esto se suma su presencia en diferentes niveles territoriales: comunal, regional, nacional e internacional. El Ministerio Público debe considerar la compleja realidad criminal en barrios y regiones para dar una respuesta coordinada desde la persecución penal.

b) Distinguir el crimen organizado transnacional de las organizaciones criminales o bandas delictuales que se organizan para la comisión de delitos a nivel local, barrial o regional. Mientras que el primero es más complejo y considera un nivel de sofisticación mayor, las segundas son mayoritarias, se encuentran localizadas y suscitan preocupación por la violencia con la que actúan y por el control que ejercen en comunas vulnerables y periféricas, especialmente en los espacios públicos. Estas bandas, más bien locales, afectan la vida cotidiana de las personas y su capacidad de convivir comunitariamente.

c) Generar un diagnóstico del fenómeno del crimen organizado, que permita conocerlo en mayor profundidad y comprender sus múltiples expresiones, considerando lo ya señalado respecto de las diferentes conceptualizaciones, manifestaciones y niveles.

Adoptar un enfoque multidisciplinario sobre la criminalidad organizada considerando que en sí misma es transversal a otros fenómenos delictuales y

a) que tiene la capacidad de adaptarse y cambiarse a diferentes mercados y afectarlos.

b) Abordar la dimensión patrimonial en la persecución del crimen organizado y bandas delictuales para desbaratarlas económicamente. Es importante perseguir el patrimonio considerando que es el poder económico lo que les permite seguir operando, aun cuando sus integrantes puedan ir rotando. Aquí es clave la coordinación interinstitucional e inter-agencias, así como las capacidades técnicas de los equipos.

c) Refuerzo y expansión de la metodología de trabajo de las Unidades de Análisis Delictual y la metodología Sistema de Análisis Delictual y Focos Investigativos (SACFI), para la investigación y persecución eficaz de la criminalidad compleja, el que ha dado buenos resultados en cuanto a la investigación de los delitos contra la propiedad y drogas.

d) Revisar y rediseñar los mecanismos de protección de víctimas y testigos e informantes en causas de crimen organizado, así como también la protección de fiscales que investiguen esos casos. Hoy las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos están mayoritariamente enfocadas en violencia intrafamiliar, pero no cuentan con recursos para la protección de cooperadores eficaces. Es necesaria una mirada desde la protección y destinar recursos para la protección de víctimas, testigos y fiscales es fundamental para lograr este punto, tanto desde una perspectiva general como desde la persecución del crimen organizado. Los delitos son hoy más complejos y violentos que antes, y esto implica sofisticar los mecanismos de protección. Sin testigos y sin víctimas no hay juicio.

e) Creación de mecanismos técnicos y legislativos para la utilización de agentes encubiertos en estas investigaciones.

1) Focalizar la persecución de los mercados criminales especialmente de delitos contra la propiedad, a través del trabajo que realizan los focos investigativos en este ámbito; siendo los principales desafíos y propuestas identificados los siguientes:

a) Perseguir los delitos contra la propiedad que generan más daño en la sociedad, enfocándose en los delitos más violentos y en aquellos no violentos que sean cometidos por criminalidad organizada y bandas.

b) Efectuar un rápido despeje -a través de la utilización de las facultades discrecionales- en el caso delitos contra la propiedad con imputado desconocido y sin violencia, mayoritariamente hurtos, con el fin de reducir la carga del sistema y enfocarse en los delitos contra la propiedad que generan más daño. Se reconoce que este tipo de delitos generalmente no será esclarecido, principalmente por la falta de información.

c) Necesidad de revisar espacios de impunidad que existen en el uso de procedimientos simplificados y abreviados en relación con ciertos delitos contra la propiedad, argumentando la existencia de aumentos en la cantidad de absoluciones dado que los testigos no llegan a las audiencias o las víctimas se cansan, fracasando las audiencias, lo que provoca una distorsión del sistema y sus resultados, especialmente de cara a la comunidad y las víctimas.

2) Priorizar la investigación y persecución de la corrupción y delitos económicos, dada su complejidad y eventual conexión con el crimen organizado; siendo los principales desafíos y propuestas identificadas las siguientes:

a) Contar con equipos especializados y criterios claros de actuación en dichos casos, debiendo además considerar la existencia de mecanismos de control internos, que resguarden la investigación y persecución de estos casos. La complejidad de las investigaciones penales económicas, que requiere de mucha expertise y dedicación para interiorizarse en la mecánica interna de un mercado o empresa, impone un enorme desafío que requiere profundizar en su especialización.

b) Considerar la existencia de una vinculación de este tipo de delitos con crimen organizado, en la medida que, para operar y cumplir sus propósitos, las organizaciones usualmente corrompen a funcionarios y actores tanto públicos como privados. En particular, se menciona la participación de ex miembros de policías, de las Fuerzas Armadas y Gendarmería de Chile que pueden ser corrompidos por el crimen organizado, en la medida que éste o incluso las bandas delictuales que se organizan para cometer delitos, necesitan de autoridades y personas en posiciones de poder para poder seguir operando y que les permitan mayores niveles de impunidad. Por esto, se hace necesario que exista voluntad para resolver estos delitos, visibilizando las problemáticas asociadas a su persecución para que ésta sea más efectiva.

a) Separar las jefaturas de Asesoría Jurídica y Unidad Especializada de Anticorrupción como forma de evitar posibles conflictos de interés.

b) Desplegar políticas de selección de personal y el mejoramiento de las vías internas de investigación de estos delitos en el Ministerio Público.

c) Contar con medidas de protección a funcionarios públicos que quieran denunciar prácticas de corrupción en sus servicios.

d) Incentivar la capacitación de fiscales y peritos especializados a nivel nacional y regional sobre los delitos de corrupción y cómo investigarlos. Los y las fiscales especializados no han tenido la capacitación correspondiente en estas materias de acuerdo a los y las expertas, siendo insuficiente el entrenamiento otorgado por la Academia. A esto se suma que tampoco se puede acceder a recursos ni a experiencias de otros países.

e) Mejorar la coordinación entre fiscalías y otras instituciones a nivel nacional e internacional para que exista intercambio, traspaso y mecanismos de integración de información que agilice la investigación de estos delitos; dado que existe una dificultad para obtener o intercambiar información entre fiscalías o entre éstas y otras instituciones como, por ejemplo, las cancillerías. Muchas veces estos procesos son lentos, lo que entorpece el trabajo de investigación que realiza la fiscalía.

a) Contar con una policía más especializada en este tipo de delitos, con presencia en todas las regiones. Actualmente sólo la Policía de Investigaciones cuenta con especialización, y únicamente en la Región Metropolitana.

2) Especializar la persecución penal de delitos de violencia intrafamiliar y de género u orientación sexual, considerando también delitos en contexto familiar o de relaciones íntimas; siendo los principales desafíos y propuestas identificadas las siguientes:

a) Avanzar hacia un modelo/política de protección de víctimas enfocado en visibilizarlas y en acercarlas a la justicia, mejorando la comunicación de las decisiones del Ministerio Público y contribuyendo con esto a aumentar la legitimidad de sistema penal. Lo anterior considerando que muchos de estos casos terminan archivados y que hay una mala respuesta del sistema penal hacia este tipo de delitos, sobre todo desde la perspectiva de la víctima. Muchas sienten que deben contar con un buen abogado para lograr un buen resultado y generalmente tiene poca información. Se afirmó por las y los asistentes que existe un gran descontento por parte de las víctimas lo que contribuye a la falta de legitimidad del sistema penal, y en particular de la Fiscalía. Se argumenta que la Fiscalía carece de una política clara sobre cómo comunicarse y contactar a las víctimas, con qué propósito y a través de qué medios. Existen diferentes canales de atención, pero no hay una definición sobre cuál de ellos se debe potenciar y para qué. Debido a que las víctimas de este tipo de delitos son más afectadas y abandonadas por las decisiones del Ministerio Público se hace necesario mejorar la comunicación de las decisiones tomadas por la institución en estos casos.

b) Impulsar una mayor judicialización de los delitos sexuales a través de mecanismos de incentivos y criterios de actuación que propendieran a una investigación efectiva.

c) Incentivar la participación del Ministerio Público y sus definiciones de la política criminal en las discusiones legislativas sobre estas temáticas que permitan contar con una mirada sistémica que priorice este tipo de delitos. También se expresó que el avance en la definición de una política criminal por parte del ente persecutor debería ser un canal de influencia para poner en discusión temas que tengan impacto en cambios legislativos en esta materia y contar con una mirada sistémica que entregue una respuesta especializada tratándose de delitos de violencia intrafamiliar y de género u orientación sexual o delitos sexuales, y priorizando el enfoque de género.

d) Fomentar la especialización de las y los profesionales en materia de violencia de género, violencia intrafamiliar y delitos sexuales, así como en los distintos tipos penales. Especialmente se menciona la necesidad de que las y los fiscales tengan formación especializada en estos delitos, así como manejo de peritajes y evidencia científica.

e) Elaborar indicadores en materia de delitos sexuales, violencia intrafamiliar y de género y repensar el sistema estadístico y su utilidad para la investigación penal. Se diagnostica que faltan recursos humanos y tecnológicos para la investigación de este tipo de delitos, específicamente en SACFI, y que la compartimentalización de la información reduce la eficacia del Ministerio Público.

II. En materia de gestión, tanto para la definición de la política criminal, el crimen organizado y delitos contra la propiedad y violencia de género, violencia intrafamiliar, se plantearon las siguientes necesidades:

1) Reorganizar las unidades especializada de la fiscalía nacional en base a un diagnóstico y análisis interno de la institución. A juicio de los y las expertas Es fundamental abordar esta problemática considerando que existe una cultura organizacional de 20 años, y que es una institución con una burocracia, facultades legales, herramientas y recursos propios. Los problemas que existen no son sólo de coordinación, sino de definiciones orgánicas como, por ejemplo, que las unidades especializadas de la fiscalía nacional tengan competencia por delitos y no interactúen entre ellas. Esto debe hacerse de manera prioritaria por quien llegue como fiscal nacional.

2) Revisar la carga de trabajo de fiscales y funcionarios/as y tener flexibilidad para su asignación según las prioridades institucionales. La Fiscalía tiene una fuerte carga de trabajo y debe, relacionándolo con la necesidad de definir una política criminal, priorizar en la persecución aquellos temas que sean más importantes según los criterios que defina el o la fiscal nacional, sin olvidar la necesaria vinculación con la sociedad.

3) Impulsar la generación de una Fiscalía de Alta Complejidad supra territorial que permita una persecución eficaz del crimen organizado y de bandas delictuales. Sin perjuicio de la importancia de dicha propuesta, es necesario tener en cuenta las siguientes prevenciones:

a) No hubo un consenso generalizado entre las y los expertos que participaron del taller en relación a cómo debiera organizarse dicha institucionalidad y los delitos que debieran ser perseguidos con la misma; existiendo además diferencias respecto a la pertinencia de implementar esta medida debido a que el Ministerio Público no tiene facultades para implementarla y se requiere reforma legal, lo que podría demorar.

b) Sin perjuicio de que se optara por una organización de fiscalía supraterritorial, no debía dejarse de lado lo que denominaron “baja complejidad”, que representa un gran porcentaje de los ingresos del Ministerio Público. Por ello es necesaria la existencia de objetivos claros, un intercambio constante de información y, sobre todo, mejorar la eficacia en la persecución penal de estos delitos de mediana y baja complejidad, donde hoy la mayoría se archiva provisionalmente.

c) Como plan de corto plazo y para responder eficazmente a la situación actual, era indispensable que se organizara a funcionarios/as y fiscales según las necesidades y contando con sistemas interdisciplinarios que tengan un fuerte énfasis operativo de acompañamiento de las investigaciones y no de producción de informes o estudios.

d) Entre quienes no estuvieron de acuerdo con la creación de una Fiscalía de Alta Complejidad con características de supra territorialidad, se enfatizó la necesidad de organizar la persecución por fiscalías en macrozonas para recoger la particularidad del fenómeno delictual en cada zona del país, que está influido por diversas causas.

e) Se enfatizó la necesidad de expandir la utilización de herramientas tecnológicas y de análisis de información en las unidades de análisis criminal a todas las investigaciones, por medio de la destinación de más recursos y tecnología de punta para mejorar la investigación de los delitos. Asimismo, se resaltó la urgencia de profesionalizar e instalar capacidades técnicas en investigadores, analistas y fiscales; y la importancia de fortalecer la capacitación y la Academia del Ministerio Público.

III. En materia de relacionamiento con otras instituciones del Inter sector de seguridad y justicia penal, los principales desafíos y propuestas identificadas en este ámbito son:

1) Mejorar la coordinación interinstitucional con las policías, sintetizándose las propuestas en las siguientes:

a) Avanzar y consolidar la reforma policial, considerándola un elemento clave para mejorar el trabajo interinstitucional para la persecución del crimen organizado. Esto pues la mayoría de las y los expertos coincidieron en que el trabajo del Ministerio Público se encuentra fuertemente vinculado con la labor policial, y que, aunque la dirección de la investigación le corresponde por ley al fiscal, el trabajo de las policías es clave en todas las etapas del proceso, desde el sitio del suceso hasta la declaración en juicio. Aun cuando se reconoce la urgencia, sin embargo, se entiende que ello queda fuera de las facultades del Ministerio Público; aun así, se espera que el Ministerio Público apoye el esfuerzo modernizador.

b) Fortalecer la coordinación política con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y propender a la definición de objetivos y metas comunes entre policías y la Fiscalía.

c) Instalar un sistema de medición con metas e indicadores para la persecución de los delitos contra la propiedad que generen más daño social.

2) Incidir en el trabajo de investigación de las policías para mejorar su respuesta a los requerimientos de la Fiscalía, a través de la fijación de metas operativas o sistemas de evaluación (desde la Fiscalía a las policías).

a) Importancia de que el caso policialmente resuelto dialogue con el caso fiscalmente resuelto. Se señala que SACFI estaría haciendo un trabajo de subsidio a las policías, toda vez que estas últimas estarían formadas para que un procedimiento se considere exitoso por la detención de las personas involucradas, abandonando el proceso investigativo de los delitos una vez que se formaliza la investigación. Esto genera muchos problemas, porque al momento de llevar a juicio oral los y las fiscales tienen que efectuar importantes esfuerzos en asegurar la participación de las policías como testigos y asegurar su compromiso hasta el final del proceso penal.

b) La propuesta de una policía judicial y/o la dependencia de las unidades de la policía que se dedican la investigación de estos delitos a la Fiscalía, si bien se mencionó como propuesta, también se señaló que esta medida sólo reproduciría los problemas burocráticos que se evidencian, por ejemplo, en Gendarmería de Chile.

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia