



Cuenta Pública

2014



Introducción

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, paso a rendir cuenta pública de las actividades, dificultades y logros obtenidos durante el 2013.

Desde la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, la Fiscalía de Chile ha recibido más de once millones de casos. Como indicaba la presentación, sólo durante 2013 se registraron un millón 300 mil ingresos, lo que representa un aumento de 37,8 por ciento respecto al primer año de funcionamiento de la reforma en todo el país y arroja un promedio de más de dos mil causas anuales por fiscal, en circunstancias de que, como es sabido, el sistema se diseñó para la tramitación de 1.250 causas anuales por fiscal.

Empero además, desde otro punto de vista, los fiscales han asistido el 2013 a 747.551 audiencias. Sólo si dividimos esa cifra por el número de Fiscales Adjuntos (647), sin considerar otras actividades, arroja una cifra aproximada de 1.155 audiencias por fiscal durante el año.

Hemos enfrentado una evolución sostenida de la demanda penal sin mayor dotación ni recursos adicionales, en un contexto social cada vez más exigente y complejo. Y debo hacer presente que ha sido un esfuerzo extraordinario.

Es por esto que, al comenzar mi Séptima Cuenta Pública, reitero el reconocimiento a los fiscales y funcionarios que, con su compromiso, han demostrado que esta organización, aún en condiciones adversas, no cesa en su búsqueda de la excelencia en la persecución penal y la protección de víctimas y testigos. Gracias al desempeño de su equipo humano, la Fiscalía de Chile se ha consolidado como una institución fundamental de la República, cuyo fortalecimiento es imperativo y urgente para el bien común de la sociedad.

I.- Prioridades en Persecución Penal

En los últimos años uno de los sellos distintivos de la gestión institucional ha sido la determinación de avanzar en una política criminal robusta capaz de ofrecer soluciones de calidad al conflicto penal, buscando la aplicación de las sanciones más enérgicas en los delitos de mayor gravedad, siempre con estricto apego al principio de objetividad, dentro del marco de legalidad y vigencia del Estado de Derecho.

Lo anterior se expresa en las instrucciones generales dictadas por el Fiscal Nacional que imparten criterios de actuación a los fiscales del país, con el propósito de promover una mejora continua en la calidad de las investigaciones penales. Estas instrucciones comprenden las distintas etapas del proceso penal y entregan orientaciones específicas en los delitos de especialidad, configurando, en su conjunto, nuestra política de persecución criminal.

Así, por ejemplo, en 2013 se dictaron criterios para fortalecer las primeras diligencias en delitos en contexto de violencia intrafamiliar, delitos sexuales, delitos contra la vida e integridad física, contra la propiedad, portes o tenencias ilegales de armas, infracciones a la Ley 20.000, delitos de la Ley de Tránsito, delitos económicos y delitos de justicia militar.

En relación con otros delitos, se dictaron cuatro instrucciones que imparten criterios en delitos económicos, delitos de lavado de dinero, delitos de corrupción, delitos contra el medio ambiente, el patrimonio cultural, etc.

Junto con la definición de esos criterios se han priorizado líneas estratégicas de persecución penal, atendida la selectividad propia con que debe operar nuestro sistema, pero asignando una especial preocupación por aquellos delitos que atentan contra bienes jurídicos que gozan de una mayor protección e importancia en la ley, tales como delitos violentos, delitos en contexto de violencia intrafamiliar, delitos sexuales y tráfico de drogas.

Asimismo, la persecución rigurosa de hechos de corrupción es parte de las líneas prioritarias definidas por este Fiscal Nacional bajo la premisa de que pueden afectar a la sociedad toda y violentar a las personas tanto como lo haría un delito violento, sobre todo en situaciones de abuso de poder que afectan a una pluralidad de víctimas.

Reiteradamente hemos llamado la atención sobre la necesidad que existan sanciones más fuertes y eficientes contra los llamados delitos de cuello blanco o criminalidad de cuello y corbata. Es la persecución y represión de este tipo de crímenes la que reafirma, si es exitosa, la confianza en la justicia y desarticula la falaz idea de que la Justicia favorece a los poderosos y es ciega con los más débiles.

En materia de Tráfico Ilícito de Drogas, en el período recién pasado la Fiscalía de Chile definió la Política de Persecución para el ejercicio 2013-2015, estableciendo tres ejes fundamentales: autonomía, integralidad y profundidad.

Como resultado de la aplicación de estos tres ejes, se avanzó sustancialmente en el desarrollo del “Mapa del Narcotráfico en Chile”, instrumento diagnóstico destinado a guiar estratégicamente los esfuerzos de persecución penal contra este flagelo en el país. Este es un esfuerzo innovador en materia de gestión de información y gestión de conocimiento que nos permitió saber, con gran detalle, la forma que adoptan las organizaciones criminales que operan en Chile, las funciones de sus integrantes, el modo de acopiar y distribuir la droga, etc.

En 2013 también se instaló una Mesa de Coordinación Interinstitucional, para la intensificación de la persecución al narcotráfico, conformada por ambas policías, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Fiscalía de Chile. En este contexto, se dio amplio cumplimiento al objetivo de desarticulación de 15 organizaciones criminales y a la realización de al menos 140 investigaciones focalizadas en barrios críticos. Para el presente año los objetivos se han definido sobre la base de componentes de orden estratégico y que busquen la interacción con las

restantes políticas implementadas por el Estado, tanto en la prevención, en salud, etc.

En tal sentido, se han sostenido ya conversaciones preliminares con el Ministerio del Interior.

Por último, los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes constituyen para la Fiscalía, y para quien habla, otra de las preocupaciones prioritarias, y así lo hemos declarado desde que asumí este cargo en diciembre de 2007, en cuanto a perseguir enérgica y decididamente a quienes atenten en contra de la indemnidad sexual de este grupo especialmente vulnerable, a cuya atención nos debemos y que profundizaré a continuación.

II.- Víctimas y Testigos

Delitos sexuales

En el año 2013, de las más de 24 mil víctimas de Delitos Sexuales que ingresaron a la Fiscalía, el 74% fueron víctimas menores de 18 años.

Nuestra política de persecución y de protección en estos casos se enmarca dentro de los preceptos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño. Y en ese sentido, diseñamos un modelo especial de intervención altamente especializado, que considera las consecuencias generadas en el niño, niña o adolescente y en su entorno relacional por haber sufrido un delito sexual o uno en contexto de violencia intrafamiliar. Este modelo considera el acompañamiento en el proceso, y la protección y recuperación de estas víctimas.

Los denunciados y los adultos protectores son contactados para evaluar su situación de riesgo en un plazo máximo de 72 horas desde que llega la denuncia, se implementan las medidas de protección necesarias, se entrega orientación especializada y se deriva a la red pública o privada para la atención reparatoria. Sólo durante el año 2013, nuestros profesionales evaluaron la

situación de riesgo de 24. 428 mil niñas, niños y adolescentes víctimas de estos delitos.

En estos casos se trata de investigaciones complejas, tanto por las características propias de las víctimas o de los agresores, por los medios probatorios -muchas veces escasos- y por los plazos de respuesta y recursos de los organismos auxiliares. Pero también, y como hemos señalado en reiteradas oportunidades, por la revictimización a la que nuestros niños, niñas y adolescentes están sometidos durante todo el proceso penal.

En ese sentido, la Fiscalía no cesará de insistir en que el sistema judicial chileno debe ser más respetuoso con las necesidades de este tipo de víctimas y, desde esa perspectiva, valoramos el proyecto de Ley que regula las entrevistas vídeo grabadas y otras medidas de resguardo, que ingresó a trámite legislativo el pasado 22 de enero al Congreso Nacional. A nuestro juicio, el proyecto resulta positivo, toda vez que tiene por objeto evitar la victimización secundaria y disminuir las consecuencias negativas de su intervención en el proceso a los niños, niñas y adolescentes.

Empero creemos que, atendida la relevancia del tema y la necesaria participación de múltiples actores potencialmente afectados por las eventuales modificaciones, y por algunos rípicos técnicos del proyecto, es imperioso generar una instancia técnica común y ejecutiva que origine un proyecto de ley que permita realmente impactar en las necesidades de protección y resguardo de los derechos humanos de nuestros niños, cumpliendo los estándares internacionales en la materia, y que no colisione con las facultades constitucionales de la Fiscalía.

Estamos hablando de víctimas vulnerables que el Estado en su conjunto tiene la obligación de proteger, más allá de las entendibles garantías constitucionales que las defensas de los imputados puedan esgrimir en los procesos penales.

Nuestra postura es clara y categórica: velaremos siempre por la debida protección de los derechos de nuestras víctimas menores de edad, pero si el Sistema de Justicia Criminal no es

realmente capaz de dar garantías para que ello sea efectivo, el Ministerio Público optará por no continuar con la acción penal, en lugar de exacerbar la revictimización y la afectación de un niño.

Una enérgica definición institucional que también alcanza aquellos casos complejos en que vemos la necesidad imperiosa que sean protegidas las identidades de nuestros testigos.

Entendemos el interés legítimo de la Defensa del presunto delincuente por impedirlo, pero éste no puede estar por sobre la seguridad e integridad de quienes colaboran con los procesos judiciales.

Un ejemplo reciente fueron las acciones que adoptamos en dos casos de la VIII Región, donde decidimos interponer sendos recursos ante los tribunales superiores e incluso en estos días ante el Tribunal Constitucional, para impedir la divulgación de la identidad de los testigos de la Fiscalía, que haría ilusoria esta medida de protección.

Es decir, agotaremos todas las instancias judiciales disponibles porque nuestra convicción es que debemos perseguir los delitos, siempre y cuando la vida e integridad de nuestras víctimas y testigos no se ponga en evidente riesgo. El sistema en su conjunto debe garantizar su seguridad y protección, además de condenar firmemente cuándo se amedrente a alguno de ellos., pero ante una colisión, preferiremos su integridad e indemnidad versus continuar a todo evento con la persecución penal.

Violencia intrafamiliar

Otra de las prioridades fijadas por este Fiscal Nacional, es la persecución y protección en delitos cometidos en Contexto de Violencia Intrafamiliar. Y fue así que desde la implementación en el año 2008 del modelo de atención Orientación, Protección y Apoyo (OPA), el cual tiene por objeto Orientar a víctimas y testigos que concurren a la Fiscalía mediante la entrega de

información; Protegerlos en función de las evaluaciones de intimidación y de riesgo; y Apoyarlos durante el proceso y, especialmente, durante el Juicio Oral, se ha venido poniendo un cada vez más fuerte énfasis en este tipo de víctimas. Sólo en el año 2013 cerca de 109 mil víctimas de violencia intrafamiliar fueron atendidas de acuerdo al modelo especializado. Amén de lo anterior, me refiero al programa de intervención inmediata para víctimas de este delito, que partió de manera piloto en el año 2006 en la Fiscalía Regional Occidente, en ese entonces bajo mi mando, y que hoy es aplicado en todo el país, estableciendo plazos obligatorios para el contacto con la víctima y la adopción de medidas de protección. En el marco de este programa nacional, durante el año 2013, más del 83% de las víctimas de Violencia Intrafamiliar que fueron atendidas, lograron ser contactadas en 24 horas. Y cerca de 15 mil víctimas en alto riesgo fueron derivadas inmediatamente a las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos. Un modelo de intervención que además busca mitigar los efectos del fenómeno de la retractación y la falta de participación de las víctimas en el proceso penal. Aun así, podemos destacar fallos en que a pesar de haberse producido la retractación de las víctimas, los tribunales dictaron sentencias condenatorias, entendiendo la problemática de no contar con el testimonio de la víctima y siendo capaces de valorar el resto de la prueba rendida en el juicio. Uno de ellos fue un caso ante el Tribunal Oral de Puente Alto, en que se condenó a un hombre por amenazas y lesiones menos graves cometidas en contra de su ex conviviente, a pesar de su retracto.

Afortunadamente, muchas mujeres logran salir del círculo de la violencia, denunciar lo que sufren y sostenerse con fuerza durante todo el proceso penal. Aprovecho la ocasión para agradecer la presencia de la señora Carolina, víctima de Violencia Intrafamiliar quien, con valentía, denunció a su ex pareja y gracias a su colaboración, logramos condenarlo por las agresiones cometidas.

En cuanto al perfeccionamiento del sistema de persecución de Violencia Intrafamiliar, creo que es necesario mejorar la Ley 20.066, de modo de crear una red pericial especial para mujeres

víctimas. Ello nos permitiría contar con medios de prueba independientes de la declaración de ellas, que como dije muchas veces se ve afectada por la retractación.

Y entendiendo que este fenómeno debe ser abordado desde todas las perspectivas, también creemos necesario fortalecer la oferta especializada que se hace cargo de la pena accesoria de asistencia obligatoria a terapia, contenida en artículo 9 letra d) de la misma Ley.

Pero por sobre todo, reitero la necesidad de robustecer a las instituciones impactadas directamente por la ley, como el propio Ministerio Público, en lo que dice relación con la ejecución de las medidas de protección decretadas autónomamente por los fiscales, o la supervisión y control de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal.

Delitos violentos

Chile no tiene muy altos índices de violencia y si nos comparamos con nuestros hermanos de América Latina, tenemos la más baja tasa de homicidios - muy por debajo del promedio regional-. Sin embargo, dicha estadística no puede enorgullecernos, sobre todo si seguimos siendo testigos de los brutales ataques, motivados por los efectos de la droga, el odio o la discriminación.

Cabe recordar el lamentable deceso de Daniel Zamudio, quien fue víctima de una brutal golpiza que terminó con su vida tras agonizar 24 días en la Posta Central. El pasado 28 de octubre, se logró la condena de los cuatro acusados por el delito de homicidio calificado con las circunstancias de alevosía y ensañamiento, obteniéndose para uno de ellos, la pena de presidio perpetuo. Este hecho que causó gran impacto social y que aceleró la promulgación de la Ley Antidiscriminación, confirma el firme compromiso de la Fiscalía (y el de uno de los Fiscales del caso hoy presente aquí) con las víctimas y con una persecución penal enérgica en contra de actos tan repudiados como éste.

Aprovecho de agradecer la presencia en este acto de la señora Jacqueline Vera, madre de Daniel Zamudio y reafirmar frente a ella este compromiso institucional.

Robos

Es un hecho que, como país, tenemos unos de los mejores -si no los mejores- indicadores de criminalidad de América Latina, pero nuestra población presenta todavía altos indicadores de temor, miedo que se incrementa respecto de las personas que han sido víctima de robo en la vía pública o en sus hogares.

Lamentablemente el delito de robo sigue presentando una alta tasa de imputados desconocidos (79%), realidad que dificulta la labor de la Fiscalía y la judicial. A pesar de eso, en el 2013, conseguimos un total de 24 mil sentencias definitivas condenatorias. Pero no es suficiente. La baja tasa de resolución en este tipo de delitos sigue siendo una deuda pendiente con estas víctimas, que esperamos ir subsanando, gracias a instrumentos como el “Manual de Primeras Diligencias Investigativas” que mencioné anteriormente, o al “Protocolo de Reconocimiento de Imputados” y el proyecto de Análisis Criminal, a los que me referiré más adelante.

Sin perjuicio de lo anterior, no puedo dejar de destacar el proceso de restitución desde Bolivia de 339 vehículos robados que encabezó la Fiscalía de Chile en el año 2013.

Fueron dos procesos de devolución que se concretaron gracias al esfuerzo y trabajo mancomunado del Ministerio Público con otras instituciones como el Ministerio del Interior, Carabineros de Chile, Registro Civil, y el Servicio Nacional de Aduanas. Esperamos que este esfuerzo haya contribuido en algo a la reparación de sus dueños.

Delitos de corrupción y defraudaciones masivas

En otro ámbito, y como anticipé, desde que asumí como Fiscal Nacional he manifestado reiteradamente que debemos perseguir con igual dedicación los delitos de cuello y corbata que

el resto de los ilícitos, ya que afectan a una gran cantidad de personas y sus efectos generan en la población una enorme frustración.

Ejemplo de ello es que durante el año 2013, se presentó acusación en el “Caso La Polar”, solicitando severas penas para algunos de los acusados.

Esta investigación nos deja tranquilos, ya que más allá de su futuro procesal -que según la Fiscalía Regional a cargo debiera ser una condena-, este caso revela que la tarea de investigar ilícitos de “cuello blanco” y de perseguir responsabilidades que se deriven de la transgresión de las normas penales en éste ámbito, es un lineamiento institucional fijado por nuestra convicción del vasto potencial lesivo de este tipo de conductas.

Lo mismo en el caso de las Universidades y los cientos de estudiantes víctimas de las irregularidades cometidas por sus autoridades. En mi pasada Cuenta Pública hice mención a la etapa de formalización de los principales imputados en el caso, y aseguré que el problema de la educación en el país excedía la labor de persecución criminal de la Fiscalía de Chile. Hoy, más allá de los resultados finales que la Fiscalía de Alta Complejidad que hemos autorizado crear en la Zona Oriente pueda conseguir en esta investigación, que ya se encuentra en etapa final y decisiva, podemos garantizar que cualquiera sea la decisión que se adopte, ésta buscará no afectar -de ninguna manera- a los estudiantes de los planteles involucrados, las principales víctimas de estos delitos.

También debo destacar la condena que recientemente confirmó la Excelentísima Corte Suprema en contra de tres ejecutivos de la Constructora y un ingeniero calculista, cuya mala construcción del edificio Alto Río en Concepción provocó, tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, ocho fallecidos y siete víctimas lesionadas gravemente, entre ellas Verónica Riquelme, quien quedó con graves secuelas físicas. A usted le agradezco sinceramente por acompañarnos hoy y también por confiar en la labor del Ministerio Público pese al tremendo dolor que la catástrofe dejó.

Y para terminar lo referido a Corrupción, una buena noticia: la Fiscalía de Chile, a través de la Unidad Especializada Anticorrupción, en el Marco de la APEC, en cooperación con Tailandia y luego de múltiples pasos, ha concluido la primera etapa de un Manual que recoge las mejores prácticas en la Investigación y Enjuiciamiento de delitos de corrupción, de los países que integran este foro para el Asia-Pacífico, que servirá de guía para fiscales especializados y cuya segunda etapa debería culminar el año próximo. En los próximos días se entregarán públicamente los ejemplares.

Finalmente, y nuevamente en relación con las víctimas, hemos avanzado enormemente en cuanto al servicio integral que le entregamos a nuestros usuarios, principalmente a ellas. En el año 2009, 6.730 víctimas y testigos que declararon o denunciaron directamente en las fiscalías fueron atendidos.

En el año 2013 esta cifra ascendió a 55.441. Es decir, en 4 años la Fiscalía aumentó en más de 7 veces la cantidad de usuarios atendidos con el modelo OPA al que aludí antes, siendo calificado positivamente por gran parte de las víctimas y testigos (80%) según un estudio externo de satisfacción.

Si bien hemos aumentado en cobertura, debemos seguir trabajando por mejorar aún más la calidad del servicio que ofrecemos. Para ello, además, se contemplan mejoras en el Proyecto de Fortalecimiento de la Fiscalía, que esperamos se acojan en una Ley.

La Fiscalía de Chile puede garantizar a la ciudadanía que la acción penal pública y la protección de víctimas que ejerce se ampara en el principio de Igualdad ante la Ley: perseguir de igual forma a todos los que cometen delitos, y brindar atención y protección de calidad a cualquiera que nos requiera, pero por sobre todo a los más vulnerables y desamparados de nuestra sociedad.

III. Coordinación Interinstitucional

La Fiscalía de Chile tiene como uno de sus ejes de acción la mejora constante de la adecuada Coordinación Interinstitucional. Esta definición expresa la voluntad de profundizar el cumplimiento de nuestras funciones constitucionales, para contribuir desde nuestra labor con el conjunto de políticas públicas que el Estado despliega en beneficio de la seguridad y la justicia del país.

Para graficar lo anterior, podemos exhibir algunos ejemplos concretos:

Proyecto de Análisis de Informes Policiales (STAD Investigativo)

Tal como lo anuncié en mi cuenta pública del año pasado, tras una promisorio experiencia piloto en la IX Región, en junio de 2013 la Fiscalía suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, para desarrollar un proyecto que promueve la mejora continua de la calidad de los informes que elaboran y remiten las policías a las fiscalías del país.

Esta práctica innovadora se basa en el hecho que resulta fundamental para el éxito de las investigaciones penales contar con información oportuna y de calidad, en particular, la identidad del imputado y la identificación de testigos.

Durante el año 2013, esta iniciativa entró en marcha en las regiones IV, VIII, IX y Metropolitana. Su metodología consta de una primera etapa de registro de informes policiales en un aplicativo informático, en función de la completitud o no de las diligencias, y su contribución a la toma de decisiones para ejercer la acción penal pública.

Posteriormente, la información es presentada a las policías en una instancia formal denominada “Jornadas de Retroalimentación”, las cuales permiten analizar errores e introducir correcciones en los procedimientos para asegurar que aporten información útil y oportuna para la adopción de

decisiones por parte de los Fiscales en el marco de una investigación criminal.

De acuerdo con la información preliminar disponible hasta la fecha, que se desprende de la revisión de más de 30 mil informes policiales y gracias a las más de 70 jornadas de retroalimentación ejecutadas, se ha conseguido que los informes considerados “completos” aumenten en 5 puntos porcentuales. El proyecto concluirá su primera fase durante este primer semestre, oportunidad en que evaluaremos su profundización y eventual aplicación en otras regiones del país, preferentemente prorrogando la vigencia del convenio referido, lo que ha sido conversado preliminarmente con el Ministerio del Interior.

Tasa de esclarecimiento

En concordancia con lo ya expuesto, y asumiendo nuevos e importantes desafíos, el Ministerio Público, en el marco de sus Compromisos de Gestión Institucional anuales, acordados con el Ministerio de Hacienda (los que son auditados por una consultora externa que ese Ministerio debe contratar según ley, previa licitación), convino la elaboración y publicación trimestral de una “tasa de esclarecimiento” de casos, compuesta de información integrada sobre la operación del Sistema de Justicia Penal.

Es así como, en el mes de marzo de este año, invitamos al Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, ambas policías y la Corporación Administrativa del Poder Judicial a participar en una mesa de análisis global de la gestión relativa al sistema de justicia penal, con el fin de definir las variables y criterios a ser considerados para la formulación de este instrumento, cuyo valor será dado a conocer a la comunidad a contar de junio de este año, lo que ratifica nuestro permanente compromiso con el principio de transparencia que gobierna nuestro quehacer.

Proyecto indicadores comunes

En similar orden de ideas, para la Fiscalía es fundamental continuar avanzando en la definición de indicadores comunes de gestión con las policías. En agosto y noviembre de 2013 convocamos

a las primeras reuniones sobre la materia, con la participación de los referentes técnicos designados por los altos mandos.

En dichas instancias, se acordaron definiciones básicas, tales como la necesidad de evaluación, según las distintas etapas del proceso penal. En 2014 esperamos obtener productos concretos capaces de reflejar en términos cuantitativos y cualitativos la suma del esfuerzo de fiscales y policías en la investigación penal.

Quisiera reconocer el compromiso demostrado por ambas policías con el desarrollo de estas innovaciones, así como el respaldo manifestado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Con ello, estamos paso a paso construyendo un lenguaje común en la investigación criminal, que trasciende la lógica del caso categorizado como “policialmente resuelto” y permite generar una nueva filosofía de co-responsabilidad en la consecución de los objetivos propios del sistema de justicia criminal.

Estamos convencidos que, junto con medir la gestión interna, todos los actores que formamos parte del sistema debemos propender a desarrollar instrumentos para conocer y evaluar nuestro rendimiento conjunto.

Proyecto análisis criminal

Una de las principales dificultades de los procesos investigativos radica en lograr el esclarecimiento de las denuncias que se inician con imputado desconocido, las cuales se concentran especialmente en los delitos contra la propiedad. Los modelos tradicionales de tramitación que operan “caso a caso” sólo responden parcialmente a este complejo fenómeno delictual, por lo que hemos decidido dar un salto cualitativo a través de la innovación en la gestión de la información y el potenciamiento de las capacidades de análisis criminal; de manera de maximizar el uso de la información residual y el mayor conocimiento de patrones criminógenos.

Actualmente estamos trabajando con la Fundación Paz Ciudadana en un proceso de diagnóstico que dará paso a un modelo de análisis criminal con un enfoque investigativo orientado fundamentalmente a aumentar la eficacia de la persecución penal. Asimismo, en el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público, hemos propuesto crear Unidades de Análisis Criminal en distintas regiones.

Manual de reconocimiento de imputados

El reconocimiento de imputados es una diligencia habitual, especialmente en aquellas investigaciones penales en que no existe imputado o sospechoso conocido o identificable y a través de ella se obtiene información que permite orientar la investigación hacia sujetos determinados.

Teniendo presente lo anterior, emprendimos la iniciativa de estandarizar y mejorar la calidad y eficacia con que se realiza la diligencia.

En una primera instancia, se encargó a la Fundación Paz Ciudadana un estudio comparado internacional. Además, se recopilaban las mejoras prácticas y protocolos existentes en el país.

Por último, se convocó a ambas policías a una mesa de trabajo interinstitucional con el objetivo de definir de manera conjunta los parámetros básicos de calidad con los que debería ser realizada la diligencia.

El resultado de dicho trabajo es el Protocolo Interinstitucional de Reconocimiento de Imputados, presentado públicamente en julio de 2013, como esfuerzo conjunto que busca homogeneizar la forma de realizar la diligencia y fijar estándares mínimos de calidad que se deben cumplir en los reconocimientos para que constituya un real aporte, otorgándole a esta actuación un mayor nivel de certeza y respeto de las garantías de todos los ciudadanos.

Consejo Nacional de Seguridad Pública y Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal

Desde el año 2011 la institución, a través del FN, participa formalmente en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que preside el Ministro del Interior y Seguridad Pública, como también en la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, liderada por el Ministro de Justicia.

Ambas son instancias consultivas convocadas por el Poder Ejecutivo que tienen su símil a nivel regional, en cuyas sesiones participan los Fiscales Regionales. La experiencia acumulada demuestra que se trata de espacios valiosos en los cuales se comparten visiones, se manifiestan las eventuales diferencias y se articulan las respuestas necesarias para el abordaje conjunto de las dificultades identificadas.

En relación con lo anterior, la iniciativa incluida en el Programa Presidencial, consistente en crear una Comisión Nacional de Política Criminal y Persecución Penal convocada por el Ministerio Público, de concretarse, resultaría en un espacio que permitiría aunar los intereses de los distintos operadores del sistema con el objeto de mejorar los resultados del Sistema de Justicia Criminal.

Convenios interinstitucionales

Como es posible apreciar, uno de los elementos distintivos de la estrategia de la Fiscalía, es el fuerte desarrollo que se ha logrado en el plano de coordinación interinstitucional.

Actualmente, el Ministerio Público cuenta con 159 Convenios Interinstitucionales para apoyar su gestión y para contribuir al desarrollo del Sistema de Justicia Penal.

De ellos, 61 (38%) Convenios son gestionados por las Distintas Unidades y Divisiones de la Fiscalía Nacional, mientras que los 98 (62%) restantes se relacionan directamente con el trabajo de Fiscalías Regionales y Locales a lo largo del país.

Todos éstos abordan distintos aspectos de interés institucional, tales como apoyo para las investigaciones penales, atención de víctimas e incluso acuerdos de carácter internacional.

IV.- Transparencia y Rendición de Cuentas

Una afirmación que erradamente se reitera es que la Fiscalía no rinde cuenta de sus actos ni de los recursos presupuestarios que recibe. Al respecto hay que aclarar que, aun cuando nuestra entidad es un organismo constitucionalmente autónomo, carece de patrimonio propio. A lo anterior se suman diversos mecanismos o instancias de control, transparencia y/o rendición de cuentas.

Si bien ya lo he detallado en cuentas públicas anteriores, someramente reiteraré las múltiples formas de control a las que es sometida la Fiscalía de Chile.

Anualmente, el Congreso Nacional recibe información por distintas Glosas Presupuestarias, lo que implica extraer una serie de datos según la ley respectiva y, dentro de esa Corporación, enviarlo a diversos destinatarios.

Mensualmente enviamos a la Contraloría General de la República un Balance de Comprobación y de Saldos, es decir de ingresos y gastos efectuados por la Institución.

Anualmente, enviamos a la misma Contraloría nuestros Estados Financieros y el año pasado hicimos llegar 1318 Resoluciones para su registro por ingresos de funcionarios y fiscales, modificaciones contractuales y términos de relación laboral.

A la Dirección de Presupuesto, entregamos mensualmente un Informe de Ejecución Presupuestaria, un balance de Comprobación y de Saldos, y los ingresos y Gastos efectuados en ese periodo, un informe con la Ejecución del gasto en traslados, habitación, atención psicológica, asistencia social, médica, lucro cesante e inversión en víctimas y testigos.

Trimestralmente, se informa de la dotación de personal y anualmente se hace llegar a la DIPRES una Nómina de Proyectos de Infraestructura.

En lo referido a los delitos de drogas y lavado de activos se remite periódicamente información al SENDA y a la Unidad de Análisis Financiero.

En lo que respecta al cumplimiento de metas, además de aquellas fijadas internamente por la Fiscalía Nacional, desde el año 2009 a la fecha el Ministerio Público se ha comprometido al cumplimiento de los llamados Compromisos de Gestión Institucional con el Ministerio de Hacienda. Con gran satisfacción podemos decir que durante el año 2013 la consultora externa que -según la Ley- elige el Ministerio de Hacienda y que auditó este proceso, certificó el cumplimiento del 100% de los compromisos institucionales asumidos por el Ministerio Público.

La Fiscalía de Chile rinde cuenta de sus actuaciones en forma permanente, con la más amplia publicidad y acceso a la información que demande la comunidad en general y los medios de comunicación en particular. Para tal efecto nuestra página web institucional cumple un rol trascendental, con certificación de accesibilidad a través del sello Chile Inclusivo entregado por el Servicio Nacional de la Discapacidad.

Es así como cada trimestre, semestre y una vez al año, se publican los Boletines Estadísticos que dan cuenta de las materias asociadas a la gestión de la Fiscalía de Chile, los que además se entregan a los medios de comunicación. En el sitio web se incluye también información de uso frecuente por los periodistas: la agenda del Fiscal Nacional, noticias nacionales y regionales, imágenes y audios con las declaraciones de integrantes de la institución.

Cumpliendo con la ley 20.285 sobre Transparencia se detalla también en la página institucional información sobre adquisiciones y contratación de servicios: como compras, licitaciones en

curso, presupuestos, transferencias de fondos públicos, etc.

En materia de personal se transparenta la dotación del Ministerio Público, las remuneraciones por cada estamento y grado, el sistema de incentivos al desempeño, asignación de zona, la estructura de planta y de honorarios, y otros variados ítems.

En nuestro espacio de Fiscalía Transparente se detalla además la Ley Orgánica del Ministerio Público, sus reglamentos y publicaciones en el Diario Oficial.

Durante el año 2013 las Fiscalías Regionales del país recibieron 291 consultas amparadas en la ley de acceso a la información y transparencia. El 61,5 % de ellas fueron respondidas adecuadamente y en los plazos establecidos por la ley. El 38,5 % restante de las preguntas formuladas no pudieron ser atendidas ya que correspondían a materias no atingentes a la ley, como requerimientos acerca de causas vigentes. En ese sentido, constatamos la necesidad de educar más profundamente a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho a solicitar información vía ley de transparencia, materia sobre la que estamos preparando acciones concretas de capacitación e información.

La Fiscalía Nacional, por su parte, atendió 409 consultas vía ley de transparencia, respondiendo positivamente al 73% de ellas.

La transparencia de nuestro actuar queda reflejada también en las continuas formas de contacto con la comunidad que llevamos a cabo institucionalmente. Aparte de las cuentas públicas regionales que ordena la ley, el año pasado se efectuaron 37 cuentas públicas de fiscalías a nivel local, 658 actividades de difusión y educación en 226 comunas del país, con un total de 35.353 ciudadanos atendidos en estas actividades de extensión, donde la Fiscalía rinde activamente cuenta de sus actos y responde directamente a las consultas e inquietudes de la comunidad.

Entre la gran variedad de iniciativas de nuestro Plan de Interacción con la Comunidad quisiera destacar el concurso “Escolares en Justicia”, que desde hace tres años organiza la Fiscalía Regional de La Araucanía para acercar a la comunidad estudiantil a la justicia penal. En el marco de esta iniciativa, Eduardo Cretton Rebolledo, representante del Colegio Santa Cruz de Victoria, fue elegido el mejor litigante de la versión 2013.

Él mismo declara que su vocación por el estudio del Derecho se vio reafirmada gracias a su destacada participación en este encuentro.

Hoy nos acompaña convertido en alumno de la escuela de derecho de la Universidad Católica.

En la materia de transparencia y rendición de cuentas, la próxima entrada en vigencia de la ley de lobby plantea nuevos desafíos. Así, en su artículo séptimo dispone la creación de un registro de agenda pública para el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales. Sin perjuicio que la información de la agenda pública del Fiscal Nacional se encuentra disponible hace ya tres años, y en espera de la dictación del reglamento respectivo, he dispuesto que a partir del mes próximo todos los Fiscales Regionales del país publiquen en nuestra página web su agenda pública.

De la misma forma y con el objetivo de dar la mayor publicidad posible a nuestros esfuerzos, he instruido a la Dirección de Comunicaciones para que en conjunto con la Dirección de Estudios hagan entrega pública en forma semestral y anual de un informe sobre los ingresos de solicitud de información realizados a través de nuestro portal Fiscalía Transparente. Adicionalmente, hemos solicitado al Consejo de la Transparencia la inclusión de la Fiscalía de Chile en el Portal de la Transparencia como una nueva vía de acceso para los ciudadanos.

Además de todo lo expuesto, y aunque no es obligación legal ni reglamentaria, y tal como lo anuncié en la Cuenta del año pasado, encargamos -previa licitación- a la consultora independiente Deloitte una auditoría al uso de ingresos y egresos, y de ejecución presupuestaria

del Ministerio Público. Sus resultados validaron plenamente lo obrado en materia financiera durante el año 2013 por nuestra institución, y serán publicados en nuestra página web.

Sin perjuicio de ello, y previa una nueva licitación pública, este año encargaremos a una consultora una auditoría ampliada, que abarcará además de lo referido, a los estados financieros (tales como balance, estado de flujos financieros, etc.)

A todo lo expresado, resulta menester agregar y no olvidar el permanente control judicial de distintas actuaciones, diligencias o resoluciones de la Fiscalía, que se realiza por los jueces casi siempre en audiencias públicas.

Quienes critican la autonomía del Ministerio Público pasan por alto que el estatus de ente autónomo que le confiere la Constitución de la República se sustenta en la defensa de las garantías de todos los ciudadanos. En efecto, la autonomía no es un atributo o prerrogativa de la Fiscalía de Chile, un derecho particular que le ha sido conferido, y que se ejerza desde el aislamiento o el capricho, sino que es una condición imprescindible para que los ciudadanos tengan la confianza que quien dirige exclusivamente las investigaciones penales y tiene la obligación de acusar ante la justicia cuando procede, lo haga libre de presiones, sin responder a intereses ajenos a la búsqueda del bien común y sin considerar quién sea el investigado o acusado, ni su calidad o investidura.

Sin perjuicio de ello, es un hecho cierto que, de entre los organismos que, según la Carta Fundamental, tienen autonomía constitucional, el Ministerio Público tiene -sin lugar a dudas- la mayor cantidad de controles externos.

Todos los antecedentes expuestos nos permiten asegurar que resulta irrefutable que nuestra institución y sus autoridades, han actuado y actúan con la máxima transparencia posible y, entiéndase bien, jamás han estado en contra o reticentes al establecimiento y aplicación de

numerosos y permanentes mecanismos de control, o al debate sobre su perfeccionamiento.

Por supuesto, lo anterior no blindo o exime a la Fiscalía de eventuales errores en el ejercicio de su labor, pero es el mismo sistema penal quien ofrece los caminos necesarios para enmendar aquellas situaciones donde las personas sientan que se han vulnerado o atendido insuficientemente sus derechos.

V.- Desafíos 2014

Breves comentarios sobre algunos proyectos de ley

Responsabilidad Penal Adolescente

Actualmente, existe una decena de iniciativas legislativas que pretenden modificar la Ley 20.084 -que crea un sistema de responsabilidad penal para adolescentes-, de distinta naturaleza y a veces contradictorios entre sí.

Proponemos una revisión de dichas iniciativas, para efectos de alcanzar una modificación más integral del sistema de justicia adolescente, y cuyo propósito sea reducir al máximo el riesgo de la reincidencia, a través de una intervención socioeducativa que busca la reinserción social y la responsabilización del adolescente infractor.

En este sentido, la ley debe proveer al sistema de herramientas eficaces para abordar los factores de riesgo de mayor incidencia en la reincidencia juvenil, básicamente, el consumo problemático de drogas y alcohol, la desigualdad y la falta de oportunidades, a través de las suspensiones condicionales del procedimiento con contenido rehabilitador y "reinsercial" y una aplicación más intensiva de la medida accesoria de sometimiento a tratamientos para adicciones.

No podemos desconocer que un número importante de menores pasarán a formar parte del núcleo duro de la delincuencia si el sistema penal no es capaz de remover o al menos reducir esos factores de riesgo, lo cual es socialmente injusto, estigmatizador y pugna con la igualdad de oportunidades como dije.

Además, la ley N° 20.084 requiere de cambios urgentes para abordar situaciones que en la práctica están provocando dificultades en su aplicación y que redundan en un creciente descrédito del sistema penal ante los ojos de los ciudadanos.

Entre éstas se puede señalar:

- La ley no contempló una regla de **acumulación de sanciones**, lo que ha provocado que los adolescentes reincidentes arrastren una gran cantidad de sanciones, algunas incompatibles entre sí o de difícil cumplimiento simultáneo, además, al llegar a la mayoría de edad en ocasiones quedan sanciones por cumplir, las que se comienzan a acumular junto a otras impuestas como adulto. Una solución sería establecer una regla especial que fije el orden de cumplimiento o cómo deben acumularse las sanciones adolescentes.
- Es fundamental revisar la normativa relativa a la manera en que debe operar la sanción de **internación en régimen semicerrado**, pues se ha detectado escaso control de la misma y, en especial, una falta de oferta programática durante la jornada diurna, transformándose en una verdadera reclusión nocturna, incumplándose así el objetivo de las sanciones para adolescentes previsto en la LRPA, esto es, la responsabilización e inserción social (artículo 20).

En cuanto a la sanción de **prestación de servicios en beneficio de la comunidad**, cabe señalar que ésta carece de aplicación cabal en la práctica, toda vez que no existe una oferta de servicios específicos para adolescentes de carácter socializador y responsabilizador.

Dificultadas en el tratamiento de adicciones con adolescentes infractores.

No existe aún, una política pública clara en materia del consumo problemático de alcohol y drogas de los adolescentes infractores de ley, en particular que se traduzca en la implementación de un sistema único nacional, superando definitivamente la etapa de proyectos pilotos. Es un problema que debe ser abordado por el Estado de manera integral.

Lavado de dinero

Durante el 2013 continuó la tramitación del proyecto de ley que modifica sustancialmente la Ley N° 19.913 y que autoriza el levantamiento del secreto bancario en investigaciones de lavado de activos. El proyecto, se encuentra en tabla para ser discutido en particular por la Sala del Senado, en segundo trámite constitucional.

Como Fiscalía valoramos con entusiasmo los avances en el Congreso de la importante reforma a la ley de lavado de dinero ya en su tercer trámite constitucional y la voluntad del Poder Ejecutivo de impulsar decididamente dicho proyecto, pues esta reforma fortalece claramente el sistema de prevención, detección y sanción de este grave delito, ampliando sustancialmente los patrimonios ilícitos cuyos detentadores o generadores van a poder ser sancionados en Chile como lavadores de dinero e incorporando a todos los organismos públicos en la tareas de prevención y detección de operaciones sospechosas, entre otros relevantes ajustes.

Finalmente, aprovecho de reiterar que la Fiscalía siempre estará disponible para participar con su opinión y experiencia en la tramitación de proyectos de ley orientados a perfeccionar el sistema de justicia criminal, introducir nuevas tipificaciones o modificar las sanciones existentes.

En este marco, nos parece necesario advertir en forma responsable que cualquier iniciativa legislativa que involucre un aumento sustantivo de las cargas de trabajo del sistema en su conjunto requiere ser analizada escuchando a los actores intervinientes y considerando los

eventuales recursos adicionales que se requerirán para asegurar una adecuada respuesta ante las medidas dispuestas por el legislador.

VI.- Palabras Finales

Plan de fortalecimiento

En mi cuenta pública del año 2011 expresé por primera vez los lineamientos del Plan de Fortalecimiento de la Fiscalía de Chile, validados por un informe del Banco Interamericano de Desarrollo encargado por el Gobierno de Chile. Han pasado tres años y lamentablemente muchas de las ideas en ese momento planteadas siguen siendo una tarea pendiente.

En efecto, y como ejemplo, se debe propender al reconocimiento normativo de una sólida carrera funcionaria de fiscales y funcionarios y una mejora de sus incentivos. Así, ante la falta de una regulación legal adecuada, hemos diseñado y llevado a la práctica, en el corsé de nuestro presupuesto, un procedimiento de ascenso y promoción de funcionarios, que no existía cuando asumí como Fiscal Nacional. Hemos implantado un procedimiento de becas de estudio para posgrados, que benefició a nuestros fiscales y funcionarios con 13 becas para Magísteres y 20 para Diplomados, lo que nunca se había conseguido.

Asimismo, implantamos el año antepasado un inédito -aunque al igual que en el caso de funcionarios, modesto e insuficiente, pero muy valorado- procedimiento para el ascenso de Fiscales Adjuntos, pero que tiene el tapón legal de que sólo se puede, en el mejor de los casos y si existe presupuesto, llegar al Grado VI para un fiscal que no sea jefe de Fiscalía Local.

Requerimos que la norma de la Ley Orgánica que homologa las remuneraciones de los Fiscales a las del Poder Judicial pueda ser, cabalmente, realidad por la vía de lograr ampliar el rango de grados al que puedan acceder los fiscales, hasta el grado V o IV, según el caso, para que los fiscales tengan similar grado que el que detentan los jueces ante los cuales litigan y no solamente puedan llegar a ello los fiscales jefes, que tienen un número limitado.

Por supuesto, el anhelo anterior NO implica, en ningún caso, que estos procedimientos de ascenso eliminen los concursos públicos para ingresar a la institución, sino que se apliquen en un porcentaje cercano a la mitad de los cargos. Sin concursos públicos, abiertos a cualquier profesional, técnico, administrativo o auxiliar, podríamos caer en el anquilosamiento, la autogeneración o la complacencia, y esa no es la idea.

La Fiscalía, sostuvimos aquí mismo el año pasado, es la primera línea de defensa social contra la corrupción y el delito, el arma más poderosa que tiene la comunidad para perseguir abusos y sintonizar con los miedos de la sociedad y para lograr el castigo del delincuente, sea en delitos comunes, sea en delitos complejos.

Se han fortalecido notoriamente otras instituciones del sistema de justicia criminal. Así, por ejemplo, S.E. anunció el Viernes pasado y muy justificadamente, el envío de un proyecto de ley para agregar 6.000 Carabineros a su dotación, amén de los sumados en los años recientes. Junto a ello, se han sumado en los últimos años y se sumarán en los próximos miles de detectives y también se han nombrado más jueces.

Asimismo, en el caso de los defensores del sistema de defensa penal pública (según cifras publicadas desde información de la Asociación de Defensores Públicos de Chile, hace un mes y medio) este sistema cuenta con 145 defensores funcionarios públicos, cerca de 500 defensores particulares externalizados y 52 defensores de adolescentes a honorarios. Si sumamos estas cifras dan como total 697 defensores de los cuales dispone la Defensoría Penal Pública, ello sin contar todos los abogados que ejercen libremente su profesión, cuyo número es variable.

Esto contraría la lógica que se tuvo en vista cuando se diseñó el nuevo sistema de justicia criminal, en la década de los 90, donde se razonó siempre sobre la base que, por cada un defensor debían existir al menos 1,5 fiscales, lo que arrojaría que hoy deberían haber, al menos, 1045 fiscales y otros tantos funcionarios de apoyo, y aquéllos hoy son 647, pero siempre son

menos los disponibles por las licencias o los cargos en actual concurso público). Obviamente, no estamos pidiendo 2500 fiscales y funcionarios adicionales por este desequilibrio, pero que hoy existe. Así encontramos ciudades donde se tienen bastantes más defensores públicos que fiscales (basta pensar en Arica 10 fiscales vs 17 defensores, Tarapacá 13 vs 16 o Melipilla con 4 fiscales vs 7 defensores, como ejemplos decidores).

Y, por favor, que quede expresa y enérgica constancia que no estoy afirmando que sean demasiados policías, jueces o defensores. Todos los refuerzos a estas instituciones nos parecen necesarios y eran y son imprescindibles y la cantidad de defensores nos parece ajustada.

Pero, en la misma calidad de imprescindible, se debe considerar la necesidad de recursos de la Fiscalía. De lo contrario un observador poco avisado podría imaginar que el Estado no está pensando en el éxito del sistema de justicia criminal, donde el Ministerio Público es piedra angular.

Es una realidad que hemos advertido reiteradamente y, tanto es así que mi antecesor en el cargo de Fiscal Nacional, ya lo anticipó acertadamente en sus últimas cuentas públicas y, ante una realidad, asaz más favorable.

El año pasado vimos como el proyecto de ley sobre la materia de fortalecimiento del MP, ingresado por el Poder Ejecutivo el 2012, vivió toda clase de vicisitudes para quedar en el estado incierto en que lo encontramos hoy. Concurrimos en variadas ocasiones al Congreso a exponer nuestro punto de vista sobre ese proyecto y en cada una de ellas insistimos sobre el mismo punto: valoramos la intención de dotar de mayores recursos a la Fiscalía expresada en el proyecto, pero no podemos dejar de mencionar que es claramente insuficiente para las necesidades de desarrollo de nuestra institución. Además, como lo dije, enfatizamos que no podía haber fortalecimiento en la Fiscalía de Chile sin contemplar cuatro pilares fundamentales:

Aumento de dotación, carrera funcionaria de fiscales y de funcionarios y una suplencia y subrogancia similares a las que tiene, con justicia, el Poder Judicial, a quien nuestra Ley Orgánica nos homologa en estas materias.

Hemos detallado en esta cuenta pública cómo el aumento en la carga de trabajo que ha debido atender nuestra institución, nuestros fiscales y funcionarios, no ha tenido un correlato efectivo en los recursos para atender el aumento en la demanda. Sólo el esfuerzo de nuestros colaboradores y una eficiente gestión han permitido afrontar esta situación sin caer en el colapso.

Creativa, esforzada y eficientemente se ha abordado no sólo el crecimiento numérico de causas, sino que se han diseñado soluciones cada vez más enfocadas en la calidad de la persecución penal. El ejemplo de las Fiscalías de Alta Complejidad de la Región de la Araucanía y la Región Metropolitana Oriente, puestas en funcionamiento en los últimos meses, que se unen a la de la Fiscalía Metropolitana Centro Norte son prueba de ello.

Pese a todo, la confianza en que podemos mejorar aún más nuestro servicio a la comunidad no decae. Por ello hemos iniciado un trabajo interno de reflexión y análisis para que todos los estamentos de la Fiscalía participen en la búsqueda de una nueva vía para presentar nuestros requerimientos de forma que sean de una vez por todas atendidos.

He encargado liderar esta mesa al Director Ejecutivo Nacional y al Gerente de Recursos Humanos y estamos contando con la participación comprometida de la Asociación de Fiscales y de las Asociaciones de Funcionarios.

Por ello, que nadie se engañe, en este tema -como en otros el Ministerio Público tiene una sola voz y es la que demanda un efectivo Plan de Fortalecimiento institucional, para seguir aportando con nuestra vocación de servicio público a un mayor desarrollo e igualdad en Chile, también en la justicia penal.



Para terminar, alguien podría preguntarse si la Fiscalía a lo largo del país está optimista, dedicada, concentrada o enfocada en su misión. Y la única respuesta que conozco en terreno es Sí, sin duda, porque los integrantes de nuestra institución, que con renovado orgullo dirijo, trabajan en ella como dije por vocación de servicio público, con amor a su función y, desde Putre a Porvenir, como una sola institución, la Fiscalía de Chile.

Muchas Gracias,

