MENSAJE DE S.E. EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL PLAZO PARA LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN LA REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO.

SANTIAGO, octubre 20 de 2003

M E N S A J E Nº 88-350/

A S.E. EL

PRESIDENTE

DEL H.

SENADO.

Honorable Senado:

En uso de mis facultades constitucionales, presento a vuestra consideración un proyecto de Ley cuyo objeto es modificar el plazo de entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana de Santiago.

I. IMPACTO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN LA REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO.

Es sabido por todos que una de las características más sobresalientes de la reforma procesal penal chilena, que en el contexto latinoamericano de experiencias de esta índole le ha granjeado un legítimo y natural prestigio y que la ha elevado a la categoría de un modelo a ser replicado, es precisamente su implementación gradual dentro del territorio nacional.

En efecto, el tránsito desde un sistema inquisitivo, de aplicación centenaria, a uno

acusatorio, nos advierte acerca de las naturales dificultades que ello entraña, particularmente en Chile, en que el modelo que se abandona ha regido la administración de justicia criminal, sin solución de continuidad, tanto en la época colonial como durante toda su vida como Estado soberano e independiente.

En tal contexto, la instalación y funcionamiento progresivo del nuevo sistema dentro del territorio nacional ha permitido detectar problemas asociados a aspectos de su diseño o de su funcionamiento, que por razones vinculadas a la naturaleza radical del cambio de sistema de enjuiciamiento criminal no era posible advertir en la época de su construcción normativa.

Los resultados del nuevo proceso penal son muy positivos hasta la fecha; pero su correcta expansión hacia el núcleo más poblado del país hace necesario revisar con extrema rigurosidad todos aquellos aspectos en que se requiera un fortalecimiento o corrección.

El radical cambio de paradigma en cuanto al ejercicio y funcionamiento de la justicia penal exige la instrucción y entrenamiento de sus operadores, como asimismo la internalización de sus principios y características de parte de los usuarios del nuevo sistema.

De este modo, su adecuado funcionamiento exige, primero, un proceso de instalación de su nueva orgánica, consolidación de los nuevos procedimientos e información a la ciudadanía. Sin embargo, a continuación y como necesario e indispensable complemento de lo anterior, un proceso de decantación de formas depuradas de trabajo.

Para ello, resulta un requisito insoslayable el transcurso de un período de aprendizaje de las instituciones y sus funcionarios en orden al desarrollo de rutinas, métodos de trabajo y coordinaciones mutuas.

Esta experiencia, sistematizada y optimizada en regiones de alta densidad poblacional, como las que se incorporan a fines del presente año, constituirá un nuevo aporte e

insumo clave para la correcta instalación de la reforma en la Región Metropolitana de Santiago.

Por ello, no parece justo ni responsable eludir -por cuestión de plazos- la obligación de asumir con la mayor rigurosidad los desafíos de esta gran expansión que se avecina, superior en casi el doble a lo que se ha consolidado en los últimos 3 años de intenso trabajo.

Resulta imprescindible, en este contexto, tener presente que la Región Metropolitana de Santiago, por sí sola, representa un 40% de la población del país y un 47% de los ingresos criminales, sumándosele a ello que se trata de un tipo de delitos de mayor complejidad.

II. NECESIDADES DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DETECTADOS EN SU IMPLEMENTACION GRADUAL.

Responsablemente, como Gobierno, debemos afirmar que la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana de Santiago, sin haber atendido previa y debidamente a las necesidades presupuestarias detectadas, esencialmente, en los organismos auxiliares de la Administración de Justicia, tales como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y Servicio Médico Legal, importa poner en riesgo los altos niveles hasta la fecha obtenidos en la implementación en el resto del país.

El marco presupuestario de la Reforma, establecido a través de un Estudio de Actualización de Costos desarrollado por el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y concluido en el primer semestre del año 2002, prevé y asegura recursos para las instituciones básicas del sistema, esto es, nuevos tribunales, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública.

Sin embargo, el marco presupuestario anotado no considera de manera específica las estimaciones de recursos adicionales para los organismos auxiliares de la administración de justicia, tales como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y Servicio

Médico Legal, más allá de su provisión de recursos anual.

Respecto de tales organismos, la reforma procesal penal genera un cúmulo de exigencias cuyo reflejo anual, en cada etapa de implementación, se considera sobre la base de antecedentes empíricos que permitan asegurar la procedencia de las asignaciones correspondientes. Dicho proceso, tratándose de una estructura completamente nueva como aquella que soporta la reforma procesal penal, y considerando las diferentes realidades regionales que refleja cada una de las etapas de implementación, amerita un estudio específico anual, sobre la base de las etapas de implementación precedente. Sólo así se aminoran los riesgos de carencia en la disponibilidad de recursos que fuere necesaria.

Sobre este particular, resulta conveniente recordar que en el Oficio Nº214/2002, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que contiene los resultados del estudio de actualización antes mencionado, se señalaba que, si bien es un hecho que la implementación de la Reforma Procesal Penal tendrá un impacto, entre otros, sobre el Servicio Médico Legal, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones producto de las exigencias operativas que plantea el nuevo sistema, en esa instancia no era factible determinar la magnitud del impacto.

Dado lo anterior, se determinaba, en una primera instancia, realizar estudios de impacto en las regiones en donde se va implementando la reforma y posteriormente incorporar vía presupuestos anuales los recursos que sean necesarios para una adecuada respuesta a los nuevos requerimientos del sistema.

Es decir, se asumía como un hecho la existencia de un impacto, que se indicaba era imposible de medir a esas alturas, por lo que los recursos adicionales que se hicieren necesarios deberían incorporarse en los respectivos presupuestos anuales, hasta que estudios técnicos, fundados en antecedentes empíricos, permitieran medir el mencionado impacto de la reforma procesal penal.

1. Metodología de medición de impacto.

Con la finalidad de estimar las necesidades de fortalecimiento presupuestario de los organismos auxiliares de la Administración de Justicia, especialmente respecto de Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y el Servicio Médico Legal, y en el marco de la tarea de supervigilancia de implementación de la reforma procesal penal, resultó necesario realizar estudios técnicos sobre la base de la evidencia empírica disponible en las regiones en que la Reforma Procesal Penal ha entrado en vigencia.

2. Resultado de estudios de impacto.

Tales estudios, desarrollados por el Ministerio de Justicia -en conjunto con las instituciones mencionadas y con el apoyo técnico de distintas universidades- a partir del segundo semestre de 2002 y con resultados disponibles este año 2003, evidencian un importante impacto de la Reforma Procesal Penal sobre estos organismos auxiliares, que han debido adecuar procesos y estándares de trabajo a las exigencias del nuevo sistema, así como desarrollar nuevas tareas, inexistentes con anterioridad a la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Básicamente, las necesidades de recursos adicionales vienen dadas por el surgimiento de nuevos procedimientos, mayores estándares en tiempo y trabajo por adecuación de otros procesos al nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

3. Necesidades derivadas.

Los indicados nuevos procesos de trabajo se resumen en lo siguientes: incremento en la dotación de funcionarios especializados (peritos); intensificación del uso de la tecnología a objeto de mejorar la oportunidad y eficiencia en la labor pericial; e inversión en equipamiento científico y capacitación.

III. VENTAJAS DE LA POSTERGACION DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN LA REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO.

Dichos antecedentes justifican postergar la entrada en vigencia de la reforma. Adicionalmente, la postergación de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana acarrea varias ventajas. En primer lugar, en la medida que prospere la prórroga de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, se genera una liberación de recursos financieros por operación de las instituciones básicas, esto es, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. Dichos recursos pueden inyectados en beneficio del fortalecimiento de los organismos auxiliares de la Justicia, de conformidad con las nuevas necesidades detectadas.

En segundo lugar, proporcionará mayor tiempo para el enorme y significativo proceso de selección, nombramiento y capacitación de los actores directos del sistema. En la Región Metropolitana de Santiago, éstos llegarán aproximadamente a 371 jueces, 270 fiscales y 193 defensores, a los cuales se agregarán más de 2.000 funcionarios de apoyo, entre profesionales, técnicos y administrativos.

En tercer lugar, permitirá concluir, probar y poner en marcha blanca con mayor anticipación la infraestructura necesaria para el correcto funcionamiento del sistema y que, en conjunto, representan en un total aproximado de 150.000 metros cuadrados construidos.

En cuarto lugar, brindará un espacio propicio para el análisis y promoción de eventuales correcciones que el sistema necesite, y que permitan -por la vía de su perfeccionamiento- obtener el máximo provecho de su propia gradualidad. En este sentido, se estima de vital importancia la constitución de una Comisión Ad Hoc de Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Integrada con académicos y expertos, dentro del plazo de un mes, debería proponer los ajustes procesales que la instalación de la reforma procesal penal en las regiones en las que opera, demuestre como indispensables para su adecuada implementación en la Región Metropolitana de Santiago.

En quinto lugar, más allá de eventuales ajustes legislativos, permitirá también un mayor y mejor traspaso del aprendizaje de las nuevas dinámicas de trabajo generadas durante la vigencia del sistema en regiones de gran población, como las que se sumarán al sistema a fines del presente año.

Por último, pero no por ello menos importante, una prórroga como la que se propone, permitirá dedicar mayores énfasis y recursos a la difusión y capacitación, aspectos que resultan claves para una correcta operación del sistema.

Sabido es que la Reforma importa un cambio de paradigma en el sistema de justicia criminal que trae consigo un gran cambio cultural, social y jurídico, el cual debe enfrentarse a través de la información y educación a la población que se oriente a los verdaderos alcances de la Reforma en la ciudadanía.

El desafío no es fácil ni menor, especialmente tratándose de la región con mayor densidad poblacional, donde será necesario multiplicar esfuerzos para que la ciudadanía aprehenda los conceptos básicos del nuevo proceso, conozca a sus nuevos actores y, muy especialmente, tome conciencia de sus nuevos derechos y deberes en un sistema que, como pocos, se basa y requiere la comprensión y participación de la ciudadanía.

Por otra parte, todo esfuerzo bien orientado de difusión del sistema, deberá contribuir a despejar cierta confusión existente y que, básicamente, atribuye al nuevo proceso penal una incidencia directa en el complejo ámbito de la seguridad ciudadana.

Aunque se ha hecho un importante esfuerzo de difusión, éste resulta aún pequeño en comparación con el universo al cual debe llegarse y con la frecuencia con que resulta necesario hacerlo, todo lo cual se estima sólo podrá lograrse dentro de los plazos que se proponen en el presente proyecto de ley.

En consecuencia, someto a vuestra consideración para ser tratado en la actual

Legislatura Extraordinaria de Sesiones del H. Congreso Nacional, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo 1.- Sustitúyese en el artículo cuarto transitorio de la ley Nº 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público, las expresiones “16 de diciembre de 2004”, por “16 de junio de 2005”.

Artículo 2.- Reemplázase en el inciso 2° del artículo 484 de la Ley Nº19.696, que establece el Código Procesal Penal, la expresión “16 de diciembre de 2004”, por “16 de junio de 2005”.

Artículo 3.- Sustitúyese en el inciso 6° del artículo 6º transitorio de la Ley Nº 19.665, que reforma el Código Orgánico de Tribunales, la frase “el último día del mes en que se cumpla el quinto año de su constitución”, por “un año después de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana de Santiago”.

Artículo 4.- Sustitúyese en el artículo 2º de la ley Nº19.893, que adelanta los plazos del procedimiento para nombrar Fiscales Regionales del Ministerio Público en la Región Metropolitana de Santiago y determina tribunal competente para Curacaví, la expresión “16 de diciembre de 2004”, por “16 de junio de 2005”.

Artículo 5.- Modifícase el artículo 1° de la Ley Nº 19.861, sobre nombramiento de jueces de garantía y jueces del tribunal del juicio oral en lo penal, que modifica el artículo 1º transitorio de la ley 19.665, que reformó el Código Orgánico de Tribunales, en el sentido siguiente:

1) Modificase el numeral 1), que sustituye el numeral 3) del artículo 1º transitorio de la Ley Nº 19.665, de la siguiente forma:

a) Sustitúyese en el inciso 1º, las siguientes expresiones:

i. “AÑO 2004”, por “AÑO 2004-2005”.

ii. “Mayo”, por “Noviembre” y,

iii. “Diciembre de 2004”, por “Junio de 2005”.

b) Sustitúyese en el inciso 2º, la expresión “diciembre de 2005”, por “junio de 2006”.

2) Modifícase el numeral 2), que sustituye el numeral 4) del artículo 1º transitorio de la Ley Nº 19.665, de la siguiente manera:

a) En el inciso 1º, sustitúyense las expresiones “AÑO 2004” por “AÑO 2005” y “Diciembre de 2004”, por “Junio de 2005”.

b) En el inciso 2°, sustitúyese la expresión “diciembre de 2006”, por “junio de 2007”.

Artículo transitorio.- A partir de la fecha de publicación de la presente ley, todas las referencias que las leyes efectúan al 16 de diciembre de 2004, en tanto plazo para la implementación de la reforma procesal penal en la Región Metropolitana de Santiago, se entenderán efectuadas al 16 de junio de 2005, para todos los efectos legales pertinentes.”.

Dios guarde a V.E.,

JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
Vicepresidente de la República

LUIS BATES HIDALGO
Ministro de Justicia

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda