

Desafíos del Ministerio de Justicia: La Agenda para 2013

El nombramiento de una nueva ministra abre una oportunidad relevante para apurar el tranco de reformas y modernización en el sector justicia. Prioritarios resultan los perfeccionamientos al sistema procesal penal, la reforma a la justicia civil y el aumento de la infraestructura carcelaria, como asimismo tener una preocupación especial respecto de la eficiencia del gasto de una cartera que en la última década ha incrementado su presupuesto en términos sustanciales.

Patricia Pérez, ex Subsecretaría de Justicia, ha asumido recientemente como nueva Ministra de dicha cartera. Con este cambio, pasa a ser la tercera autoridad en la cartera durante este Gobierno. En este contexto, y más allá de sus reconocidas capacidades técnicas, resulta interesante analizar los principales desafíos que deberá asumir en los próximos 14 meses que quedan de la actual administración, los que creemos están concentrados en tres áreas de política pública y una más general.

En efecto, desde la perspectiva de las políticas públicas, destacan, en primer lugar, el perfeccionamiento del sistema procesal penal, donde, si bien éste ha demostrado ser más eficaz y eficiente que el antiguo, la evidencia y la literatura especializada aconsejan un amplio margen para avanzar en reformas. Incluso más allá del debate técnico, existe una serie de indicadores de percepción ciudadana que son

críticos respecto de aspectos de la institucionalidad, en particular respecto de los nuevos actores (principalmente fiscales y jueces) que se deben considerar¹.

En segundo lugar, destaca la reforma a la justicia civil. El diagnóstico no puede ser más transversal: la justicia civil y comercial, como actualmente la conocemos, debe sufrir una transformación radical. El problema es simple: aproximadamente el 90% de los ingresos del sistema son casos de cobranzas o no contenciosos que no constituyen una controversia jurídica que amerite ser resuelta por un juez.

Un tercer desafío lo constituye el aumento de la infraestructura carcelaria. No se trata acá de aumentar simplemente las plazas; disminuir los actuales

niveles de sobrepoblación cercanos al 30%, es un imperativo para tener una posibilidad real de implementar políticas de segmentación, rehabilitación y reinserción de los reclusos.

Finalmente, desde una perspectiva más general, queda pendiente una cuestión de más largo plazo al tratarse de un Ministerio que ha visto incrementado su presupuesto sustancialmente en los últimos años: cómo mejorar la eficiencia del gasto.

Perfeccionamiento al Sistema Procesal Penal

El Ministerio de Justicia está liderando una agenda de reformas en esta materia. Esto es importante en la medida en que nuestra institucionalidad entrega gran responsabilidad al Ministerio de Justicia en la materia, a pesar de que el principal responsable formal es el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. En este sentido, el Ministerio ha comprometido ante el Presidente un proyecto de ley para fines de enero, el que estaría basado en el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para el Perfeccionamiento del Sistema de Justicia Penal constituida para determinar problemas o nudos críticos del actual sistema penal, y que actualmente está siendo analizado por la Comisión Nacional de Coordinación de la Reforma Procesal Penal². Se trata de un esfuerzo doble: tanto de capacitación y coordinación, como de reformas legales.

El desafío en esta materia consiste esencialmente en no perder el foco en los aspectos centrales de esta reforma: aumentar la rendición de cuenta de los actores del sistema, especialmente fiscales y policías. Si bien las modificaciones propuestas al Código Procesal Penal han sido bien acogidas por los especialistas, urgen modificaciones a las prácticas de las instituciones involucradas en el sistema.

En efecto, uno de los temas que ha formado parte del diagnóstico general sobre las falencias que enfrenta nuestro sistema procesal penal, dice relación con la escasa coordinación existente entre los fiscales y las policías, la que se vincula tanto en términos de información -sumamente relevante a la hora de proponer y evaluar estrategias de persecución criminal-, como en cuestiones más prácticas respecto a las primeras diligencias investigativas frente a la comisión de un determinado delito y en donde se juega, en definitiva, la capacidad del sistema de dar respuestas a las víctimas y evitar la sensación de impunidad³. Es por lo anterior que destacan en esta materia la implementación de una base unificada de datos; el establecimiento de metas e indicadores comunes entre el Ministerio Público y las policías, para con ello lograr casos “judicialmente resueltos” y no sólo “policialmente resueltos”, y el establecimiento de un nuevo parte policial (usando medios tecnológicos) para hacer más simple y ágil la entrega de información desde la policía a los fiscales.

En esta misma línea, medidas legislativas que apuntan a reforzar esta mayor rendición de cuentas en materia de persecución criminal encontramos en las que apuntan a aumentar el control sobre el archivo provisional en los casos donde existe imputado conocido (que llegó al 18,5% del total de archivos provisionales en 2011), estableciéndose la obligación a cada fiscal de expresar las actividades de investigación que se dispusieron y los fundamentos que lo inhiben a seguir investigando, como también el que los fiscales deban explicitar los fundamentos de la decisión de no perseverar en el procedimiento.

Reforma a la justicia civil: Mucho más que un Código

La evidencia empírica nos muestra que Chile ha tenido un aumento sostenido de ingresos de causas civiles, con cifras superiores a los dos millones de casos durante el 2011 y con tasas de crecimiento anual cercanas al 20% durante los últimos años. Respecto al tipo de causas, los juicios de cobranza (juicio ejecutivo, medidas preparatorias y medidas prejudiciales) ascienden a un 90% del total de ingresos a partir del 2007, donde el procedimiento ejecutivo es el principal, capturando un 58% del total de causas. Respecto a los términos, éstos representan un 86% en promedio de los ingresos, y en el año 2010, un 59% corresponde a apercibimiento por demanda no resuelta y un 17% a demanda sin movimiento.

En este contexto, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que establece un nuevo Código Procesal Civil⁴, que contiene diez pilares fundamentales: (i) función jurisdiccional eficiente y garantizada a todos los ciudadanos; (ii) rol diferenciado y específico de jueces; (iii) simplificación y modernización de los procedimientos en solo dos: sumario y ordinario; (iv) importancia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (v) apreciación de la prueba y convicción del juez: se modifica la regla actual de la prueba legal o tasada por el de la sana crítica; (vi) importantes modificaciones al sistema recursivo, que buscan evitar la dilación y fortalecer la función de cada recurso y de la Corte Suprema; (vii) fortalecimiento de la sentencia y rol del juez en primera instancia; (viii) se crea el Oficial de Ejecución y la ejecución pasa a ser un trámite administrativo, supervisado por el juez y se aliviana la carga por estas causas en tribunales; (ix) tutela especial de pequeñas causas: se establece el procedimiento monitorio para pequeños créditos o aquéllos sin título ejecutivo, reduciendo altos costos y tiempos de duración que rigen en la actualidad; y (x) supletoriedad del procedimiento civil.

Particular relevancia tiene el punto (v) en términos del impacto de la reforma en la labor jurisdiccional de la Corte Suprema. El nuevo Código pretende racionalizar su uso. Ello es correcto; en la actualidad ésta se ha

transformado en una verdadera instancia (tercera), perdiendo la posibilidad de ser una corte de casación⁵.

El nuevo Código está siendo discutido en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. En esta materia, un objetivo sensato para el 2013 es terminar su tramitación en la Cámara y dejarlo radicado en el Senado. Con ello se garantiza que un futuro gobierno continúe con esta reforma.

Sin embargo, el nuevo Código es sólo una parte de la reforma a la justicia civil. La verdadera reforma es orgánica, tanto respecto de las nuevas instituciones que se incorporaran (o antiguas que se fortalecen) como los oficiales de ejecución, los mecanismos alternativos de resolución de controversias o las tasas judiciales -todas estas objeto de estudio por parte de comisiones de expertos que ha conformado el Ministerio-, como en cuestiones de diseño de la reforma: simulación de cargas de trabajo, indicadores, modelos de gestión, capacitación de los actores, etc. Lamentablemente este segundo componente de la reforma a la justicia civil, a pesar de ser el más relevante, se encuentra en un bajo nivel de avance.

Infraestructura carcelaria

En materia penitenciaria, el desafío que se enfrenta es importante y, a pesar de que logros y avances del Ministerio han sido relevantes, aún quedan pasos que dar y decisiones que tomar, especialmente en aquellos relacionados a infraestructura carcelaria.

Está claro que el Gobierno ha realizado importantes avances para enfrentar el hacinamiento y las malas condiciones de vida que existían en nuestras cárceles, sobre todo a través de las medidas inmediatas que apuntaron a mejorar la dignidad de reclusos y gendarmería aplicadas el año 2010, los indultos aplicados el 2012, y las diversas medidas que han apuntado a descongestionar las cárceles. Así la reducción del hacinamiento ha sido importante, desde tasas superiores a un 60% a comienzos del período de Gobierno, a niveles actuales que permanecen cercanos al 30% (hoy en día las plazas totales del sistema son 39.527 con una población penal que bordea los 50.000⁶).

Sin embargo, aún queda mucho camino y respecto a la propuesta presentada por el Gobierno de construcción de nuevas cárceles, los avances han sido escasos.

El proyecto anunciado consiste en la construcción de 4 nuevas cárceles, donde tres de éstas constituirían Centros Modelos de Educación y Trabajo y un cuarto sería el centro de Clasificación y Distribución. Este proyecto constituye un modelo ambicioso y moderno, sobre todo porque se basa en

la segregación penal con un enfoque en reinserción, sin embargo aún no ha sido concretado. En esta línea, sólo dos de los cuatro recintos se comenzarán a materializar el 2013 (Copiapó y Talca), cuya licitación del diseño se realizará el primer semestre del próximo año y cuya posterior construcción, según lo que ha manifestado el Gobierno, se licitará como obra pública y no se concesionará⁷. Respecto a quién realizará la operación (que comenzaría durante el 2016), la decisión no ha sido tomada por parte del ejecutivo.

En esta línea, Libertad y Desarrollo ha insistido fuertemente en la importancia de una mirada más profunda a la decisión de concesionar o no los nuevos recintos penitenciarios, argumentado que un eventual abandono del modelo concesionado por parte del ministerio, requiere de mayor evidencia que desaconseje un modelo que ha sido beneficioso para el país. Un modelo de asociación público-privado, permite que ambos sectores entreguen lo mejor de sí mismos, que cooperen y generen sinergias, logrando una mejor utilización de los recursos fiscales. Hoy, existen siete cárceles concesionadas en funcionamiento, y a pesar de qué se han generado algunas controversias, ellas no derivan a nuestro juicio, del carácter beneficioso del modelo, en términos de costos y calidad, ya que estos recintos han demostrado toda su potencialidad. Las controversias han estado más sobre la base de los diseños contractuales, y por ende es a ellos donde debemos apuntar, teniendo claro que son perfectibles y decisivos para tener buenas cárceles.

El desafío de la eficiencia

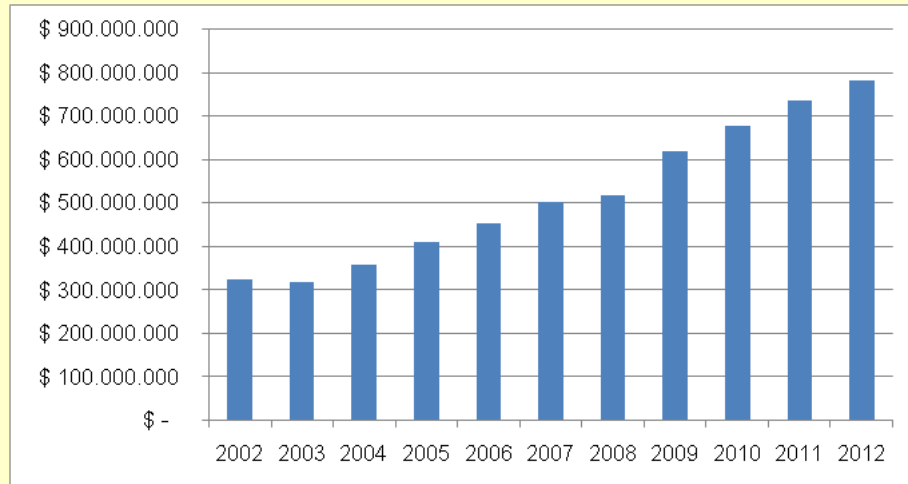
Finalmente, existe un tema de relevancia global y que tiene relación con los recursos que ha destinado el Estado en la última década, especialmente vinculado a la implementación de la Reforma Procesal Penal al sector justicia, y sobre todo al Ministerio de Justicia. Como se observa en el Gráfico N° 1, que presenta los diferentes presupuestos destinados al Ministerio en pesos del año 2012, estos recursos han ido creciendo anualmente desde el año 2002, con una variación promedio del período ha sido de un 9%.

Por otra parte, el aumento presupuestario real según la Ley de Presupuestos promulgada, sería de 2,1% para el año 2013 respecto al año 2012, cifra bastante inferior al crecimiento que se ha experimentado en años anteriores, el que a su vez ha sido decreciente a lo largo del tiempo (10% para el 2010, 8% para el 2011, 6% para el 2012 y 2% para el 2013).

El Gráfico N° 2 nos muestra en detalle la distribución del presupuesto 2013 para el Ministerio de Justicia, sobre la base de los diversos programas que lo componen.

Gráfico Nº 1

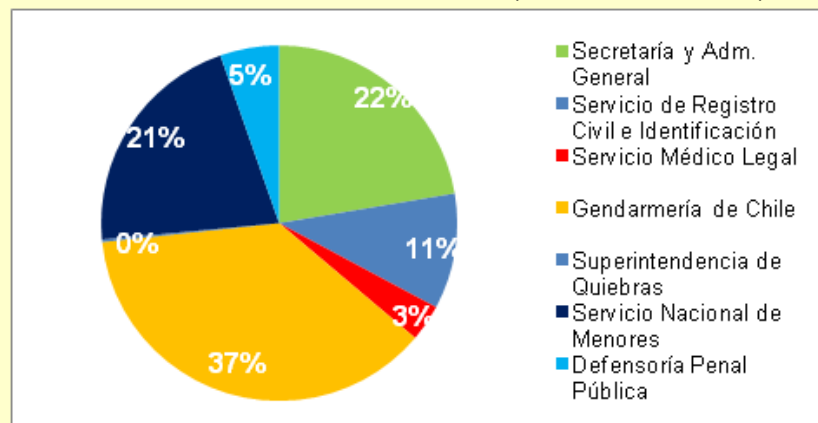
PRESUPUESTO SECTOR JUSTICIA EN \$ DE 2012 (MILES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con el Presupuesto Justicia Anual y datos del IPC promedio anual sobre la base de información del Banco Central.

Gráfico Nº 2

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO MINISTERIO DE JUSTICIA. LEY DE PRESUPUESTOS 2013 (MILES DE PESOS)



Fuente: Ley de Presupuestos 2013.

Gendarmería es la institución que posee la mayor proporción de recursos presupuestarios. En esta línea es destacable que los aumentos de Gendarmería para el año 2013 son de 9,4% en total, distribuidos en un crecimiento de 3,3% para el programa en general y de 135,8% para el programa de Rehabilitación y Reinserción. Los ejes relevantes del presupuesto de Gendarmería son la Rehabilitación y Reinserción Social, el mejoramiento de la seguridad en unidades penales y el mejoramiento de las condiciones carcelarias⁸. Dentro de los recursos destinados al

programa de Rehabilitación y Reinserción Social, el mayor enfoque está en el programa de Penas Sustitutivas (Ley 20.603, modificación de la actual 18.216), cuya implementación comenzará a regir durante 2013.

Estos aumentos presupuestarios constituyen un punto importante de tener en cuenta, puesto que todo incremento presupuestario lleva a mayores exigencias de resultados y mejoras en la calidad de los servicios, por parte del Gobierno Central y de la población en general. En esta línea, es destacable que los aumentos se focalicen en la institución de Gendarmería de Chile y en los programas de reinserción y rehabilitación, destinados también a fortalecer las medidas alternativas, pues es claro que esto constituye un déficit importante en nuestro país y absolutamente necesaria de mejorar, sobre todo para avanzar en una mayor seguridad ciudadana y reducción de la delincuencia, sin embargo los resultados deben ser concretos y medibles, de manera de justificar los recursos destinados a la materia.

Conclusión

El nombramiento de una nueva Ministra abre una oportunidad relevante para apurar el tranco de reformas y modernización en el sector justicia. Prioritarios resultan los perfeccionamientos al sistema procesal penal, la reforma a la justicia civil y el aumento de la infraestructura carcelaria, como asimismo tener una preocupación especial respecto de la eficiencia del gasto de una cartera que en la última década ha incrementado su presupuesto en términos sustanciales.

En todas estas áreas, quedando sólo 14 meses, se sentarán más bien bases o perfeccionamientos que serán implementados por el próximo gobierno, sin embargo, tratándose de un área que goza de un diagnóstico compartido a nivel de expertos, es relevante moverse proactivamente en la dirección correcta.

En breve...

DESAFÍOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, AGENDA 2013:

La nueva Ministra de Justicia, Patricia Pérez, ex Subsecretaria de la cartera, deberá asumir los siguientes desafíos:

1. El perfeccionamiento del sistema procesal penal, donde aún queda un amplio margen para avanzar en reformas. Además el Ministerio se ha comprometido en el envío de un proyecto de ley a fines de enero, centrado en fortalecer la capacitación y coordinación entre fiscales y policías, además de reformas legales.
2. La reforma a la justicia civil. El Gobierno presentó un proyecto de ley que establece el nuevo Código Civil, sin embargo éste constituye sólo una parte de la reforma. La verdadera reforma es orgánica, respecto de las nuevas instituciones y en el diseño.
3. En infraestructura carcelaria es necesario, además de aumentar plazas que reduzcan el hacinamiento, implementar políticas de segmentación, rehabilitación y reinserción de los reclusos.
4. Se deben considerar los aumentos presupuestarios que se han dado en la última década y los incrementos que se presentan para 2013 relacionados con Gendarmería y los programas de reinserción y rehabilitación. Se debe tener presente que el gasto debe ser eficiente, con resultados concretos y medibles.

¹ “Sistema Procesal Penal: El Caso a Favor de una Reforma”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.083, 12 de octubre de 2012.

² “Perfeccionamiento al Sistema procesal penal: Evaluación del Informe de expertos”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.088, 16 de Noviembre de 2012.

³ “La Ruta de la Impunidad”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos Nº 1.037, 28 de octubre de 2011.

⁴ Proyecto de ley; Boletín Nº 8197-07.

⁵ El creciente nivel de ingresos que llega a 13.703 causas en 2011, junto con el *stock* de causas pendientes, ha generado incentivos perversos dada la carga de trabajo que enfrenta la Corte Suprema y frente a la cual en Chile se ha respondido aumentando la dotación de ministros, en vez de limitar la carga de trabajo de la corte y buscar algún “filtro” institucional, como por ejemplo el criterio de “*certiorari*” aplicado por Estados Unidos y Puerto Rico (de tradición continental). En esta línea, la propuesta del nuevo código, que propone una reforma profunda al sistema recursivo actual, a través de un sistema simple, eficiente y equilibrado, es correcta a nuestro juicio, puesto que pretende restringir al máximo los recursos conocidos por la Corte Suprema, eliminando el recurso de casación en la forma y reemplazando el recurso de casación en el fondo por uno extraordinario. Ver Claro, Eliana y García, José Francisco. “Reforma a la Justicia Civil y Comercial en Chile” Libertad y Desarrollo. Serie Informe Justicia Nº 9, abril de 2012.

⁶ Ribera, Teodoro. “Realidad Actual y desafíos del Sistema Penitenciario Chileno”, en “Cárceles Concesionadas, revitalizando el modelo”. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Justicia, noviembre 2012.

⁷ Cambia el Plan Cárceles: Gobierno busca colocar más presos por celda. Diario La Segunda, 08/12/2012.

⁸ Presentación Ministerio de Justicia, proyecto de presupuesto año 2013, octubre de 2012.