INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espina, Larraín, don Hernán, y Prokurica y de los ex Senadores señores Allamand y Chadwick, relativo a las facultades de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones para practicar, sin orden previa, las primeras diligencias de investigación de un delito.

BOLETÍN Nº 7.050-07

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que se analizó esta iniciativa asistieron el Ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Rodrigo Hinzpeter, y el asesor legislativo de dicha Secretaría de Estado, señor Alejandro Rojas.

Por el Ministerio Público, concurrieron el Fiscal Nacional, señor Sabas Chahuán, y el Fiscal Regional Metropolitano Oriente, señor Alberto Ayala.

En representación de Carabineros de Chile, participaron el General Director, señor Gustavo González; el Teniente Coronel, señor Eduardo Quijada, y el Mayor (J), señor Gonzalo Barra.

Por la Policía de Investigaciones de Chile asistieron el Director General, señor Marcos Vásquez; la Prefecto Inspector (J), señora Roxana Pajarito, y el Subprefecto, señor Cristian Lucero.

Concurrieron los profesores señores Juan Domingo Acosta, Jorge Bofill y señor Ángel Valencia

Participaron, también, los asesores de la Honorable Senadora señora Alvear, señores Jorge Cash y Marcelo Drago.

- - -

Cabe hacer presente que, pese a tratarse de una iniciativa de artículo único, vuestra Comisión acordó discutirla y votarla solamente en general, de manera de posibilitar la presentación de indicaciones que puedan hacerse cargo de ciertas inquietudes y aspectos que se consideró necesario estudiar con mayor detención, lo que podrá realizarse durante la discusión en particular.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa en informe amplía la facultad de las Policías para practicar las primeras diligencias de la investigación de hechos que revisten caracteres de delito sin esperar una orden del Fiscal, sin perjuicio de que deba dársele cuenta inmediatamente, todo ello siguiendo las instrucciones generales que el Ministerio Público imparta para estos efectos. Estas enmiendas tienen por propósito evitar que se pierda información y medios probatorios relativos a tales hechos, elevando, de este modo, el nivel de éxito de las investigaciones y favoreciendo la disminución de la delincuencia y de la sensación de indefensión de la ciudadanía.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El proyecto de ley en estudio no tiene normas que requieran un quórum especial para su aprobación.

- - -

ANTECEDENTES

1.- JURÍDICOS

Se relacionan con el proyecto en estudio los siguientes cuerpos normativos:

1.- Constitución Política de la República, fundamentalmente sus artículos 83 y 101.

2.- Código Procesal Penal, particularmente sus artículos 79, 83, 84, 87 y 180.

3.- Ley N° 20.253, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana y refuerza las atribuciones preventivas de las Policías.

4.- Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, principalmente sus artículos 1° y 4°.

5.- Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, fundamentalmente su artículo 4°.

6.- Decreto ley N° 2.460, de 1979, que contiene la Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, especialmente su artículo 4°.

2. DE HECHO

La Moción que dio origen a la iniciativa en estudio recuerda que durante el año 2009 terminaron 1.373.474 casos, cuya investigación dirigió el Ministerio Público. De ellos, un 45.78%, esto es, 628.776, fueron archivados provisionalmente, que es la causal aplicable, de acuerdo al artículo 167 del Código Procesal Penal, cuando de la investigación no aparecen antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos. En otras palabras, se archivaron porque la Fiscalía no pudo seguir adelante con la investigación por carecer de los antecedentes necesarios para esclarecer el delito y sin que haya intervenido el Juez de Garantía.

Destaca que en el mismo año 2009 terminaron 527.447 casos por los delitos de robo, robo no violento y hurto y que el 74.9% de ellos, esto es, 395.061 casos, se archivaron provisionalmente, es decir, no fue posible obtener antecedentes para esclarecer el delito e identificar al delincuente.

Agrega que cuando se analizan los mismos casos de delitos de robo, robo no violento y hurto que se archivaron provisionalmente, la cifra se eleva al 95.3%, cuando se trató de imputados desconocidos. Es decir, prácticamente la totalidad de ellos quedaron en la impunidad, lo que representa uno de los mayores problemas para lograr disminuir la delincuencia y la legítima sensación de indefensión que siente la ciudadanía, como se expresa en las encuestas de opinión pública.

Informa que para cambiar esta realidad, es necesario elevar el nivel de éxito de las investigaciones de los delitos, lo que requiere de distintas medidas que apunten a mejorar la gestión del Ministerio Público y de las Policías.

Para contribuir a ello, los autores de la Moción, luego de estudiar la aplicación práctica de las normas del Código Procesal Penal, señalan que han llegado al convencimiento de que se deben modificar algunas de sus disposiciones a fin de otorgar facultades adicionales a las Policías cuando realizan las primeras diligencias de la investigación de un hecho que reviste caracteres de delito, sin alterar la dirección exclusiva de la misma por parte del Ministerio Público, esto es, de los Fiscales.

Hacen presente que la legislación vigente establece, en el artículo 180 del Código Procesal Penal, que "Los Fiscales dirigirán la investigación y podrán realizar por sí mismos o encomendar a la policía todas las diligencias de investigación que consideraren conducentes al esclarecimiento de los hechos.". Añaden que, por su parte, el artículo 79 del mismo texto legal señala que "La Policía de Investigaciones de Chile será auxiliar del Ministerio Público en las tareas de investigación y deberá llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en este Código.....", agregando que "Carabineros de Chile, en el mismo carácter de auxiliar del Ministerio Público, deberá desempeñar las funciones previstas en el inciso precedente cuando el Fiscal a cargo del caso así lo dispusiere.".

Puntualizan que, a su vez, el artículo 83 de dicho Código se refiere a las actuaciones que la Policía puede realizar sin necesidad de recibir previamente instrucciones particulares de los Fiscales. Ellas son: a) prestar auxilio a la víctima; b) practicar la detención en los casos de flagrancia, conforme a la ley; c) resguardar el sitio del suceso; d) identificar a los testigos y consignar las declaraciones que éstos prestaren voluntariamente, tratándose de los casos de flagrancia y cuando se deba resguardar el sitio del suceso; e) recibir las denuncias del público, y f) efectuar las demás actuaciones que dispusieren otros cuerpos legales.

Este mismo artículo señala que "en el caso de delitos flagrantes cometidos en zonas rurales o de difícil acceso, la policía deberá practicar de inmediato las primeras diligencias de investigación pertinentes, dando cuenta al Fiscal que corresponda de lo hecho, a la mayor brevedad". En otras palabras, dicen, la legislación vigente autoriza a las Policías a actuar en estos casos sin previa orden del Fiscal.

Por su parte, el artículo 84 del Código Procesal Penal dispone que "Recibida una denuncia, la policía informará inmediatamente y por el medio más expedito al Ministerio Público. Sin perjuicio de ello, procederá, cuando correspondiere, a realizar las actuaciones previstas en el artículo precedente (se refiere a los casos en que pueda actuar sin previa orden del Fiscal), respecto de las cuales se aplicará, asimismo, la obligación de información inmediata.".

Se informa que el objetivo de este proyecto es ampliar y facilitar la actuación de la Policía en una etapa que es crucial para

la investigación de un delito, como lo es la que sigue inmediatamente a su denuncia. Mediante esta iniciativa, explican, se resuelve una situación actual y concreta que perjudica gravemente las posibilidades de éxito de las investigaciones penales, especialmente cuando se desconoce su autor, pues la Policía no puede realizar ninguna diligencia, ni siquiera identificar a los testigos ni consignar las declaraciones que éstos presten voluntariamente, salvo que exista flagrancia o que se requiera resguardar el sitio del suceso, lo que no ocurre en la gran mayoría de los casos.

En consecuencia, lo que la iniciativa propone es que la Policía pueda practicar las primeras diligencias de la investigación, sin perjuicio de dar cuenta inmediatamente al Fiscal y siguiendo las instrucciones generales y particulares que éste último le imparta, atribución que incluso hoy tiene en los casos de delito flagrante cometidos en zonas rurales o de difícil acceso y que nadie ha cuestionado.

Puntualizan que el hecho de que la Policía pueda realizar las primeras diligencias de investigación sin orden previa no implica en caso alguno afectar el principio de que al Ministerio Público le corresponde la dirección exclusiva de la investigación de los delitos, la cual comprende la de impartir órdenes directas a la Policía, salvo en los casos en que se requiere autorización previa del Juez de Garantía.

Destacan que, denunciado el hecho, la Policía debe dar cuenta de inmediato y por la vía más expedita al Fiscal que corresponda, quien podrá disponer que ésta continúe con las diligencias iniciadas, las suspenda o las reemplace por otras, lo que demuestra que el Ministerio Público mantiene la dirección de la investigación.

Hacen notar que nunca se ha cuestionado la constitucionalidad del texto vigente, pues jamás se ha entendido que en las hipótesis de delitos flagrantes cometidos en zonas rurales o de difícil acceso el Ministerio Público deja de tener la dirección exclusiva de la investigación.

Agregan que la dirección de la investigación se lleva a cabo, entre otras actuaciones, impartiendo el Ministerio Público instrucciones particulares o generales a la Policía y que, al efecto, el artículo 87 del Código Procesal Penal se refiere a dichas instrucciones generales, que pueden comprender las "relativas a la realización de diligencias inmediatas para la investigación de determinados delitos”.

Por todo lo anterior, expresan que las modificaciones que se propone introducir a los artículos 83 y 87 del Código Procesal Penal, se ajustan plenamente a las normas constitucionales vigentes.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, dio la bienvenida a las autoridades y a los demás invitados presentes, agradeciendo su asistencia a esta sesión. Destacó el interés que ofrece el proyecto de ley en estudio y, dando inicio a la discusión en general del mismo, procedió a ofrecerles la palabra.

En primer término, hizo uso de la palabra **el General Director de Carabineros de Chile, señor Gustavo González.**

Hizo presente, en primer término, que el proyecto propone reemplazar el párrafo cuarto de la letra c) del artículo 83 del Código Procesal Penal por el siguiente:

“La policía deberá practicar de inmediato las primeras diligencias de investigación pertinentes, dando cuenta al fiscal que corresponda de acuerdo al artículo 84, todo ello conforme a las instrucciones generales que imparta el Ministerio Público según lo dispuesto en el artículo 87.”.

Expresó que esta modificación pretende dar más autonomía a la Policía para iniciar de inmediato las diligencias de investigación, prescindiendo de la opinión del Fiscal en principio, y ejecutarlas con un formato preestablecido por el Fiscal Nacional de acuerdo con sus facultades.

Señaló que, en principio, esta autonomía es útil para la celeridad de las investigaciones y permitiría a las Policías ser proactivas en la recopilación de antecedentes probatorios, independizándose -al menos en los primeros momentos de ocurrido el hecho-, del Fiscal.

Enseguida, propuso suprimir, en la parte final del párrafo primero de la letra c) del mismo artículo 83 del Código Procesal Penal, la frase: “que el ministerio público designare.”.

Lo anterior, por cuanto de mantenerse esta frase, la modificación propuesta no surtirá los efectos esperados, toda vez que las primeras diligencias que realizarán las Policías, en particular, el personal experto, estarían sujetas a la previa comunicación con el Fiscal, quien continuaría con la facultad de designarlos.

A continuación, propuso sustituir, en el artículo 84 del Código Procesal Penal, el término “inmediatamente” por la frase “a la mayor brevedad posible”.

Señaló que lo anterior tiene por objetivo armonizar lo establecido en el artículo 83 con lo señalado en el artículo 84, toda vez que si se busca que tan pronto las Policías tomen conocimiento de un hecho que reviste el carácter de delito efectúen las primeras diligencias en forma autónoma, las comunicaciones al Ministerio Público deben efectuarse necesariamente luego de agotadas las actuaciones en tal sentido.

Sugirió, asimismo, que la modificación al párrafo cuarto de la letra c) del artículo 83 del Código Procesal Penal, se considere separadamente como un artículo 83 bis.

Explicó que ello se debe a que la señalada letra c) de la citada norma se refiere al resguardo y al trabajo en el sitio del suceso y, en particular, su párrafo cuarto, al caso de delitos flagrantes cometidos en zonas rurales o de difícil acceso, mientras que la modificación propuesta persigue otros fines que exceden a ello, cual es el trabajo autónomo de las Policías en la primera etapa de la investigación.

Agregó que la circunstancia de que Carabineros efectúe las primeras diligencias en forma autónoma no obsta a que luego de recibida la denuncia por la Fiscalía, ésta pueda disponer que la investigación sea asumida por cualquiera de las Policías, salvo en situaciones en que existan los medios institucionales especializados, como acontece en algunos ilícitos.

Sostuvo, finalmente, que se estima como condiciones indispensables para las primeras diligencias investigativas, la concurrencia de dos condiciones, que son la flagrancia y la existencia de antecedentes que permitan el esclarecimiento del caso.

Informó que lo anterior obedece a que resultaría difícil asumir en la totalidad de las denuncias la práctica de las primeras diligencias. Por ello, concluyó, debieran considerarse ciertas circunstancias que ameriten el desarrollo de la actividad investigativa autónoma, como lo es la situación de flagrancia, que además vaya acompañada de vestigios u otros elementos que ameriten la realización de diligencias.

Enseguida, usó de la palabra **el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Marcos Vásquez.**

Manifestó que la Institución a su cargo no llega a todos los sitios del suceso dentro del territorio nacional. Agregó que, de acuerdo a las estadísticas del año 2011, la Brigada de Homicidios llegó a 16 sitios del suceso, de los 542 que se produjeron.

Indicó que respecto a los delitos de mayor connotación social, a contar del año 2006 la Institución sigue las instrucciones generales entregadas por el Ministerio Público.

Agregó que desde hace mucho tiempo, la Policía que dirige está funcionando tanto en el contexto de las primeras diligencias como en las investigaciones posteriores de los hechos delictivos, aplicando los respectivos protocolos internos que existen para estos efectos y trabajando de manera coordinada con el Ministerio Público.

Manifestó que si la Policía de Investigaciones es la primera en llegar al sitio del suceso, se hace cargo de la totalidad de la investigación.

Finalmente, observó que si se acoge la modificación que se ha sugerido en relación a que no concurran expertos de acuerdo al tipo del delito, podrían provocarse graves problemas por la falta de especialización.

A continuación, hizo uso de la palabra **el Fiscal Nacional del Ministerio Público, señor Sabas Chahuán.**

Consideró loable el propósito que inspira la iniciativa en estudio, sin perjuicio de hacer notar que la realidad actual es distinta de la que había a la época de la presentación de la misma a trámite legislativo. En este lapso, dijo, el trabajo entre las Policías y el Ministerio Público se ha intensificado, de manera que puede apreciarse que la relevante finalidad perseguida por el proyecto está consiguiéndose de manera paulatina.

Hizo notar que éste busca uniformar las reglas concernientes a las primeras diligencias de investigación referidas tanto a los delitos flagrantes como a los que no tienen ese carácter. Ello, connotó, lleva a considerar que tales diligencias deberán practicarse en relación a la totalidad de los casos que se denuncian ante la Policía, sin que proceda distinguir si hay o no flagrancia. Explicó que, habiendo flagrancia, se aplica lo dispuesto por el artículo 83 del Código Procesal Penal y, en caso de no haberla, las Policías disponen de un catálogo más reducido.

Observó que cualquiera sea la situación, el archivo provisional de casos no desaparecerá, puesto que dicha institución, que equivale al antiguo sobreseimiento temporal, constituye un camino previsto y consagrado por el sistema procesal penal cuando concurren ciertas condiciones. Destacó que el porcentaje de archivos provisionales ante delitos como el robo es altísimo, pues comúnmente las respectivas denuncias se presentan sin antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Informó que con motivo del estudio del proyecto de ley sobre fortalecimiento del Ministerio Público, recientemente presentado al Parlamento, se han formulado ciertos planteamientos que podrían coadyuvar en el logro de los propósitos buscados por esta iniciativa.

Opinó que, de aprobarse las modificaciones propuestas, cabe pensar que, en la práctica, seguirán produciéndose ciertas dificultades e, incluso, confusiones. Señaló que si se adoptan los criterios propuestos, habría que entender que si el Fiscal no dicta instrucciones o si el respectivo Policía no las cumple, deberían hacerse efectivas las respectivas responsabilidades.

Explicó que justamente con el propósito de evitar inconvenientes derivados de aplicación de las instrucciones que el Ministerio Público imparte a las Policías, recientemente se elaboró una guía de procedimientos que comenzó a utilizarse en el año 2011, cuyos resultados están empezando a ser evaluados. Con ello, añadió, se intenta estructurar una línea gruesa para orientar estas acciones.

Resumió su parecer señalando que para solucionar los problemas que pone de manifiesto la iniciativa en estudio, es necesario incrementar la capacitación mutua entre las instituciones involucradas en la investigación de los delitos y mejorar sustancialmente la gestión común entre ellas.

Luego, intervino **el Ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Rodrigo Hinzpeter.**

Sostuvo, en primer lugar, que al Gobierno le interesa el tema en estudio. Destacó, enseguida, que coincidía con el señor Fiscal Nacional en cuanto a que la orientación de este proyecto de ley es correcta y opinó que éste debería ser aprobado en general, pues habría consenso respecto a la idea de legislar. Sin embargo, señaló que había algunas dudas que podrían atenderse y resolverse durante la discusión en particular.

Explicó que la norma que se propone modificar –el artículo 83 del Código Procesal Penal- ya tiene más de una década de aplicación y constituye una piedra angular en el combate a la delincuencia, la cual representa un problema sustantivo no solamente en nuestro país.

Agregó que la regla general consiste en que la Policía actúa esperando y siguiendo las instrucciones del Fiscal. Sin embargo, destacó que nuestra legislación ya ha recogido excepciones a esa regla general, que son precisamente las que en este momento contempla el ya citado artículo 83 del Código Procesal Penal. Sostuvo si ya existen

excepciones, bien podrían estudiarse otras, lo cual justifica la reflexión que la Comisión está dedicando a esta materia.

Manifestó que bien podría aprobarse en general el proyecto y reiteró la disposición del Gobierno de seguir recogiendo las inquietudes del caso y colaborando con esta discusión legislativa, de manera de lograr las mejores normas que sea posible.

Expuso que las primeras diligencias investigativas no pueden afectar el equilibrio de las tareas que competen al Ministerio Público. Puntualizó que este organismo es el que debe seguir dirigiendo la investigación, sin ocupar, en lo posible, personal de Carabineros que en este momento desarrolla labores preventivas y respetando la profesionalización en materia de homicidios. Estos son, resumió, los criterios que deben conciliarse y orientar el debate.

Aseveró que le parecería negativo que frente a un tema tan relevante, se desechara la idea de legislar. Insistió, finalmente, en la necesidad de buscar un equilibrio entre las instituciones involucradas en la investigación, lo cual debe hacerse sobre la base de los criterios antes consignados.

Enseguida, hizo uso de la palabra **el Abogado señor Ángel Valencia.**

Expresó que el propósito del proyecto de ley en estudio es dotar de un marco legal más apropiado a la investigación de los delitos, que ampare el esfuerzo que ha realizado la Fiscalía en los últimos años por permitir a las Policías realizar diligencias en casos de delitos no flagrantes, sin necesidad de tener que comunicarse continuamente con el respectivo Fiscal para llevarlas a cabo.

Manifestó que, en la actualidad, la Policía chilena recibe una gran formación profesional, de manera que cuenta con una mayor capacitación y mejor conocimiento sobre lo que debe hacerse en la calle, superando incluso a los Fiscales en este aspecto.

Agregó que en muchas ocasiones, las Policías se sienten atadas de manos por la ley y no tanto por lo que dicen los Fiscales. Explicó que, a menudo, cuando reciben denuncias, se ven impedidas de realizar diligencias que son obvias, por tener que esperar la recepción de una orden de investigar de parte del Ministerio Público.

Indicó que el propósito del proyecto en estudio es invertir la regla general, de manera que la Policía pueda hacer todo aquello que sea dable o razonable realizar una vez que recibe una denuncia, salvo las restricciones que le imponga la Fiscalía. Es decir, explicó, se trata de

facultarla para realizar diligencias en caso de delitos no flagrantes sin estar consultando en cada uno de los casos al Fiscal. A la vez, el Ministerio Público sigue a cargo de la tarea de dictar las instrucciones pertinentes, para lo cual se amplían sus atribuciones.

Declaró que la Fiscalía seguirá regulando de la manera que lo hace el caso de los delitos más complejos, puntualizando que, tratándose de delitos de masa, como robo en lugar habitado y no habitado o robo en bienes nacionales de uso público, el tiempo que transcurre a partir de la comisión del ilícito es relevante para que las evidencias no desaparezcan.

Enfatizó que en todos aquellos delitos en que el tiempo es relevante para la no desaparición de evidencias resulta importante contar con un marco legislativo que permita a la Fiscalía instruir la realización de diligencias por parte de las Policías, sin que haya dudas acerca de si es o no procedente delegarles facultades de investigación ex ante y no ex post.

En síntesis, dijo, se trata de adoptar un marco legal idóneo para la realización de las diligencias de investigación, tanto para las Policías como para el Ministerio Público.

A continuación, usó de la palabra **el Profesor señor Juan Domingo Acosta.**

Señaló que el tema en análisis debía enfocarse desde dos puntos de vista. En primer término, aludió a la eventual inconstitucionalidad de que, según algunas opiniones, la iniciativa podría adolecer. En esta materia, declaró que no existe tal riesgo, pues el proyecto en ninguna forma afecta la calidad de función privativa del Ministerio Público que el ordenamiento constitucional confiere a la dirección de la investigación de los hechos constitutivos de delito.

La segunda perspectiva, prosiguió, es de carácter práctico y consiste en procurar que la investigación policial de los mencionados hechos resulte eficiente y eficaz. A este respecto, connotó que pese a que nuestro sistema procesal penal ha establecido un juicio oral bien regulado, existen aspectos que pueden perfeccionarse, de manera que, además de mejorar tales investigaciones, se facilite la adopción de las respectivas decisiones, en especial tratándose de delitos de mayor connotación social.

Hizo presente que, bajo ese prisma, el proyecto propone determinados cambios. En cuanto a la letra c) del artículo 83 del Código Procesal Penal, referida al resguardo del sitio del suceso, explicó que se plantea posibilitar a las Policías la práctica de las primeras diligencias de investigación sin orden previa del Fiscal aun cuando no se trate de delitos

flagrantes cometidos en zonas rurales o de difícil acceso. Sostuvo que coincidía con esa enmienda.

Destacó que, en tal caso, la Policía dará cuenta en forma inmediata al Fiscal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 84 del mismo Código, además de ceñirse a las instrucciones generales que el Ministerio Público imparta según lo dispuesto por el artículo 87. Reiteró su concordancia con estos criterios, agregando que de ellos fluye claramente que se preserva como función propia del Fiscal la de dirigir la investigación.

Enseguida, consideró igualmente razonable la enmienda que se plantea a la letra d) del mismo artículo 83, en el sentido de no circunscribir la posibilidad de que la Policía identifique a los testigos y consigne las declaraciones que éstos presten voluntariamente a los casos de flagrancia y de resguardo del sitio del suceso, sino de ampliarla a cualquier otro procedimiento. Observó que, a menudo, el transcurso del tiempo favorece la pérdida de estas declaraciones, lo que debe evitarse.

Finalmente, también consideró adecuada la modificación que se propone de manera complementaria al artículo 87.

Luego, intervino **el Profesor señor Jorge Bofill.**

Manifestó, en primer lugar, que probablemente todos los presentes están de acuerdo en la existencia del problema que se ha reseñado a propósito de las primeras diligencias de investigación, de tal manera que es claro que corresponde buscar una solución para el mismo.

Indicó que el proyecto de ley en estudio puede analizarse desde el punto de vista de su coherencia interna y también desde una perspectiva más general.

Hizo notar que no tenía absoluta claridad respecto a si existe un problema de constitucionalidad desde la perspectiva de la dirección de la investigación. Es decir, explicó, si la Constitución decidió que la investigación tenía que ser dirigida por el Ministerio Público, esa dirección tiene que ser respetada por el legislador.

Agregó que las excepciones a esta regla que fueron introducidas en los últimos años mediante una enmienda al artículo 83 del Código Procesal Penal no se parecen en nada al propósito del presente proyecto, pues aquellas tenían que ver con situaciones de lugar, de tiempo o de circunstancias en las cuales el Fiscal no era ubicable. En este caso, en cambio, se va más allá y, en el fondo, en alguna forma se desvirtúa el criterio central de que el Ministerio Público es el organismo que dirige la investigación.

Refiriéndose al archivo provisional, indicó que éste se produce porque hay investigaciones en que no vale la pena realizar ningún tipo de actuación o investigación, atendida la información con que se cuenta en ese momento y sin perjuicio de la que se pueda conseguir con posterioridad.

Por otra parte, desde el punto de vista de las consecuencias, señaló que con este proyecto se estaría trasladando a las Policías -y particularmente a Carabineros- una responsabilidad jurídica y política que hoy no les corresponde. Señaló que Carabineros, por ejemplo, no goza de la discrecionalidad que sí posee el Ministerio Público; por lo tanto, esa Institución tendría que iniciar una investigación respecto de cada uno de los casos que se denuncian mensualmente.

Indicó que, a su juicio, la iniciativa en análisis parece un diagnóstico correcto del problema, pero representa una mala solución para el mismo. Opinó, además, que es difícil imaginar que una situación como ésta no mejore de la manera que ha planteado el señor Fiscal Nacional. Añadió que probablemente hay también dificultades con las dotaciones en el Ministerio Público y en las Policías.

Precisó que los artículos 84 del Código Procesal Penal, que exige a las Policías informar inmediatamente de una denuncia al Fiscal, y 130, sobre flagrancia, constituyen las únicas referencias a un marco temporal dentro de este Código. Observó que la propuesta de Carabineros en orden a reemplazar en el artículo 84 la expresión “inmediatamente” por “a la brevedad posible”, traerá consigo el contrasentido que consiste en dar más tiempo a la Policía para actuar ante los delitos no flagrantes que ante los flagrantes.

Apuntó que las consecuencias sistémicas que puede tener un proyecto como el que se está analizando son tremendamente grandes. A modo de ejemplo, indicó que las Policías no tienen que estar al día en la jurisprudencia en materia de exclusión probatoria. Los Fiscales son los que deben saber cómo tiene que actuar la Policía en terreno para los efectos de que los jueces no excluyan la prueba y esa es la razón por la cual el derecho comparado le entrega al Ministerio Público la dirección de la investigación.

Agregó que cada institución debe cumplir una función y que, así, la dirección de la investigación está confiada al Ministerio Público porque es un órgano técnico, que conoce el derecho y la jurisprudencia. Sostuvo que si la Policía actúa autónomamente, se producirán los problemas a que han aludido los representantes del Ministerio Público y de la Policía de Investigaciones, especialmente en lo relacionado con el manejo del sitio del suceso.

Concluyó diciendo que se está modificando algo que no tiene que ver propiamente con los principios, sino que con el modelo y con las estructuras de nuestro sistema procesal penal actual. Reiteró que debe buscarse urgentemente una solución para el problema que existe, pero no manifestó convicción en cuanto a que ésta se alcance con una modificación legal como la que se ha propuesto.

Finalizadas las exposiciones de los invitados de la Comisión, **el Presidente de la misma, Honorable Senador señor Larraín, don Hernán,** las agradeció y comentó que ellas dan cuenta de la existencia de una situación que ofrece facetas diversas que deben atenderse, como son las necesidades que cabe tomar en cuenta desde el punto de vista de la seguridad, el resguardo de la constitucionalidad de las enmiendas que en definitiva se acojan y la mejoría de la eficiencia que dichas modificaciones tienen que significar para nuestro sistema procesal penal.

El Honorable Senador señor Espina connotó las intervenciones antes consignadas y puntualizó que la iniciativa en estudio, de la cual es autor, no vulnera de manera alguna las atribuciones que la Constitución Política confiere en forma privativa al Ministerio Público en materia de dirección de la investigación penal. Destacó que en la redacción del proyecto, se tomaron todos los cuidados necesarios para evitar cualquier riesgo de esta naturaleza.

Sobre el particular, mencionó el artículo 180 del Código Procesal Penal, norma que no se modifica y que establece que “Los fiscales dirigirán la investigación y podrán realizar por sí mismos o encomendar a la policía todas las diligencias de investigación que consideraren conducentes al establecimiento de los hechos.” Tampoco, prosiguió diciendo, se altera el deber de la Policía de informar inmediatamente al Fiscal sobre las diligencias realizadas, contemplado por el artículo 84. En síntesis, señaló, no hay ninguna suerte de inconstitucionalidad, sino que se intenta, simplemente, atender y solucionar un problema real como es el riesgo de que la Policía, al esperar instrucciones del Fiscal, pierda pruebas.

Indicó que cuando ocurre un hecho delictivo, la Policía acude al lugar, constata lo sucedido y envía la información respectiva al Fiscal, quien, una vez transcurridos 7 o más días, evacua una orden de investigar, cuando en la práctica ya no queda nada por pesquisar.

Sostuvo que esa situación debe remediarse pues el actual artículo 83 impone limitaciones muy severas en cuanto a las diligencias que las Policías pueden practicar cuando no se trata de un delito flagrante o del resguardo del sitio del suceso. Se pretende, añadió, que, en estos casos, las Policías puedan realizar las diligencias mínimas que sean

necesarias para establecer un hilo conductor en relación al esclarecimiento del delito.

Informó que, según su parecer, lo que en este momento está contemplado en las instrucciones que el Ministerio Público ha elaborado, bien podría establecerse en la ley, pues, reiteró, la iniciativa solamente busca que ante los casos en que no haya flagrancia, las Policías tengan atribuciones para llevar a cabo aquellas diligencias obvias y necesarias que les permitan obtener pruebas que, de dejarse pasar el tiempo, pueden desaparecer.

La Honorable Senadora señora Alvear agradeció la presencia de los invitados a la sesión de la Comisión. Señaló, a continuación, que todos están contestes en que existe un problema y que hay distintas visiones en cuanto a la forma de subsanarlo, pues algunos piensan que es necesaria una ley, en tanto que otros, como es su caso, estiman que la solución es distinta.

Indicó, enseguida, que, a su juicio, el proyecto de ley en estudio reviste problemas de constitucionalidad. En efecto, dijo, el artículo 83 de la Constitución Política expresa claramente que “Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito…”. Explicó que en el año 2008, la ley N° 20.253 modificó el artículo 83 del Código Procesal Penal, para permitir a las Policías desarrollar algunas diligencias de investigación sin contar previamente con instrucciones del Fiscal, pero aclaró que ello constituyó una excepción y que solamente se refirió a los casos de delitos flagrantes cometidos en zonas rurales y de difícil acceso.

Hizo presente lo dicho por el Profesor señor Valencia, quien señaló que lo que busca este proyecto es invertir la regla general, de modo que las Policías puedan realizar diligencias. Precisó que ello, a su juicio, es contrario a la autonomía y la exclusividad de la investigación que la Constitución Política reserva al Ministerio Público.

Recordó que la lógica que inspiró la Reforma Procesal Penal fue consagrar una persecución penal eficiente, buscando el equilibrio y la proporcionalidad y que, en dicho contexto, al Ministerio Público se le otorgó la exclusividad en la dirección de las labores investigativas.

Precisó que lo que se requiere en la actualidad es una mayor coordinación entre el Ministerio Público, las Policías y los diferentes actores del sistema. Manifestó, asimismo, que se creó de manera permanente y por ley, la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, con la finalidad de detectar las fallas y la falta de coordinación que puedan

producirse, pues no debe perderse de vista el aumento que ha tenido el fenómeno delictual en nuestro medio.

Expresó, además, que la iniciativa legal en análisis es regresiva desde el punto de vista del objetivo de la investigación, pues va a abstraer a los Fiscales de la investigación. Manifestó que el Ministerio Público está dotado, por su formación profesional, del conocimiento de la forma en que las pruebas deben presentarse adecuadamente a los tribunales para que no sean desechadas. Explicó que el hecho de ampliar las facultades investigativas de las Policías a un mayor número de delitos, genera el incentivo incorrecto de que serán estas instituciones las que resolverán cuales ilícitos investigar, lo que vulnera la gestión estratégica que debe desarrollar el conjunto de los actores involucrados.

Sostuvo que, aparte de una mayor coordinación, se requiere de unidades de inteligencia para detectar ilícitos que al inicio de la Reforma Procesal Penal no se previeron, como es el caso de los delitos informáticos.

Agregó que igualmente se precisan unidades investigativas suficientes y especialización mayor de las Fiscalías, de Carabineros e Investigaciones, explicando que lo anterior no se realiza traspasando las facultades de investigación iniciales a las Policías, sino que reforzando las respectivas competencias y la capacitación, fortaleciendo los recursos necesarios y atendiendo a la necesidad de lograr una mayor coordinación interinstitucional.

Concluyó que, atendido lo anteriormente expuesto, no considera que la ley sea la forma idónea de superar las dificultades que se han reseñado.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, expresó que el texto en estudio exige un atento análisis desde el punto de vista de su constitucionalidad, por cuanto se relaciona con una materia de particular complejidad, como son las atribuciones del Ministerio Público.

Hizo notar que el artículo 83 del Código Procesal Penal plantea un esquema general dentro del cual la Policía, ocurrido un hecho que tiene caracteres de delito, concurre y puede desarrollar una serie de diligencias investigativas. Aclaró que esta disposición no ha sido objeto de cuestionamientos de constitucionalidad, agregando que la iniciativa en análisis no rompe el esquema ya enunciado. En éste, dijo, la Policía actuará conforme a las instrucciones generales contempladas por el artículo 87. Actuando de este modo, no se altera de manera alguna la atribución exclusiva del Ministerio Público en cuanto a la dirección de la investigación, sino que simplemente se gana tiempo.

Por otra parte, añadió, el Fiscal siempre podrá sopesar las diligencias realizadas y decidir la ejecución de otras. Es decir, nada de lo propuesto escapa de la exclusividad que el Ministerio Público tiene en materia de conducción de la investigación.

Informó que había sido un coautor entusiasta de la Moción en estudio pues estima que ella viene a llenar un vacío, especialmente si se considera la importancia que tiene aquello que puede recopilarse en un primer momento de la investigación. Destacó que este último aspecto no ha sido rebatido por los expositores escuchados por la Comisión.

En consecuencia, dijo, es necesario dar más fuerza y autoridad a las Policías para actuar en este contexto, entendiendo que lo harán siguiendo las instrucciones que dicte el Ministerio Público.

El Honorable Senador señor Larraín, don Carlos, expresó que, considerado el proyecto de ley en estudio desde el punto de vista de sus efectos prácticos, se advierte que el texto del artículo 83 del Código Procesal Penal no ha dado lugar a discusiones sobre su constitucionalidad.

Agregó que las objeciones de constitucionalidad que se han hecho respecto a esta iniciativa y a las enmiendas que ella introduce al referido artículo 83, debieron formularse hace ya mucho tiempo.

Precisó que el proyecto en análisis simplemente viene a hacer eficaz la dirección de la investigación por parte de la Fiscalía y no al revés, como se ha sostenido.

Manifestó que se inclinaba por apoyarlo, ya que permitirá la realización de ciertas diligencias mínimas por parte de las Policías, las que, sin embargo, son centrales en la persecución de los delitos.

Concluyó diciendo que es necesario adoptar la solución a los problemas antes explicados por la vía legislativa, porque las esperanzas de alcanzar una mayor coordinación a nivel administrativo entre los actores involucrados en la investigación no han dado todos sus frutos. Sostuvo que la ley, en cambio, hará obligatoria la coordinación y enmarcará la acción de las mencionadas instituciones, de modo que podrán alcanzarse resultados más efectivos.

El señor Chahuán, Fiscal Nacional del Ministerio Público, reiteró que valoraba la iniciativa y la finalidad que ella persigue, pero expresó no estar convencido respecto a la necesidad de legislar.

Agregó que más bien se inclinaría por incorporar la disposición en estudio a otro cuerpo legal. Por otra parte, acogió e hizo suyos los argumentos entregados por el Profesor señor Bofill, afirmando que las situaciones contempladas por el artículo 83 del Código Procesal Penal son absolutamente excepcionales.

Precisó que en el evento que el proyecto se acoja, no se puede modificar el artículo 84 del Código Procesal Penal y eliminar la expresión “inmediatamente” por la condición temporal a que aludió el Profesor señor Bofill. Opinó que tampoco se debería aprobar otra de las modificaciones propuestas por el señor General Director de Carabineros relativa al artículo 83 del mismo Código, que permitiría, en el resguardo del sitio del suceso, la intervención de personal experto de la Policía que no sea designado por el Ministerio Público.

Reiteró que no está de acuerdo en incorporar las modificaciones antes mencionadas, pues ello significaría una virtual catástrofe jurídica. Señaló que, sin embargo, si se adoptan las prevenciones necesarias, estaría dispuesto a apoyar el proyecto.

El señor Hinzpeter, Ministro del Interior y Seguridad Pública, indicó que la doble instancia que genera el Congreso Nacional abre la perspectiva de poder profundizar esta discusión, de tal manera que le parecía importante aprobar en general el proyecto y luego proceder a revisar los planteamientos que se han formulado, durante el curso de la discusión en particular.

La Honorable Senadora señora Alvear expresó que la Comisión siempre se ha caracterizado por tratar de buscar consensos y que en este caso, se percibe la intención de aprobar la idea de legislar, aun cuando ella no la comparte.

Agregó que es muy distinto establecer una norma excepcional frente a una regla general, que simplemente invertir dicha regla general. Reiteró que la regla general en cuestión consiste en que el Ministerio Público está dotado de autonomía y dirige en forma exclusiva la investigación.

Indicó que lo que se pretende hacer con el proyecto en estudio es alterar normas consagradas tanto en la Constitución Política como en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

Concluyó admitiendo la existencia de problemas en materia de ejecución de las primeras diligencias de investigación, pero puso en duda que la ley sea el camino de solución adecuado para los mismos.

El Ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Hinzpeter, explicitó una vez más la voluntad del Gobierno en torno al proyecto en análisis en el sentido de que apoya su aprobación en general, mas no la idea de invertir la regla general vigente actualmente.

El Profesor señor Valencia explicó que la norma general en esta materia está fijada por la Constitución Política y que, luego, en el orden legal, se establece que las Policías requieren de una orden del Fiscal para practicar ciertas diligencias mínimas de investigación.

Hizo notar que la Reforma Procesal Penal ya tiene más de doce años de vigencia y que se ha podido comprobar, por ejemplo, que es impracticable que los Fiscales puedan atender un número de llamados telefónicos equivalente a la cantidad de delitos que se denuncian. Señaló que la dirección exclusiva de la investigación no puede entenderse como sinónimo de la ejecución de la investigación y que tampoco la iniciativa pretende que las Policías asuman la conducción de ésta, sino que sigan las instrucciones que para estos efectos emita el Ministerio Público.

Observó que las modificaciones propuestas en ningún caso significan una gran innovación a nivel del derecho comparado. Agregó que sería importante que las aludidas instrucciones del Ministerio Público no se refieran únicamente a delitos de extrema complejidad, sino que abarquen también figuras más masivas.

Explicó, finalmente, que cuando habló de “invertir la regla general”, el propósito fue justamente el de abarcar aquellos delitos no flagrantes y más masivos.

Refiriéndose a lo expresado por la Honorable Senadora señora Alvear, **el Honorable Senador señor Espina** señaló que no advertía en el proyecto en estudio ninguna causa de inconstitucionalidad. Más aún, dijo, éste de manera expresa contempla dos requisitos para que las Policías practiquen ciertas diligencias, que justamente reafirman el principio de que la Fiscalía es la encargada de dirigir la investigación. Es el caso de la obligación que pesa sobre las Policías de dar a conocer dichas diligencias en forma inmediata al Fiscal y la de ceñirse a las instrucciones generales impartidas para estos efectos por el Ministerio Público.

Enfatizó que la iniciativa no lesiona ninguna prerrogativa del Ministerio Público y, a la vez, evita que se pierdan importantes informaciones o pruebas de hechos delictivos. Más bien, dijo, se refuerza al Ministerio Público en cuanto a sus prerrogativas y se reitera que las Policías actuarán bajo su vigilancia y, al mismo tiempo, se proporciona una base legal para que estas últimas actúen, lo que deberán efectuar de manera regulada y controlada.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, expresó que comprendía la inquietud manifestada por la Honorable Senadora señora Alvear en cuanto a que la Comisión normalmente propende a los acuerdos unánimes de parte de sus miembros. A la vez, compartió lo señalado por la referida señora Senadora en el sentido de que la letra c) del artículo 83 tiene una naturaleza excepcional. Teniendo en cuenta esta circunstancia, señaló que podría acordarse que las modificaciones que se acojan mantendrán dicha excepcionalidad.

Por otra parte, opinó que seguía latente el planteamiento referido a buscar una mayor coordinación entre las instituciones que participan en la situación abordada por el proyecto. Opinó que la discusión en particular del proyecto abriría la posibilidad de revisar ese aspecto.

Por lo anterior, aun cuando el proyecto es de artículo único, sugirió votarlo solamente en general, de manera de posibilitar la presentación de indicaciones que se ocupen del tema antes señalado.

Este criterio fue acogido por los demás miembros presentes de la Comisión.

En consecuencia, se puso en votación en general el proyecto, resultando aprobado por tres votos a favor y uno en contra. Votaron favorablemente los Honorables Senadores señores Espina, Larraín, don Carlos, y Larraín, don Hernán (Presidente). En contra lo hizo la Honorable Senadora señora Alvear.

\- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con el acuerdo adoptado, la Comisión tiene el honor de proponeros la aprobación en general del siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1.- Reemplázase el párrafo cuarto de la letra c) del artículo 83 por el siguiente:

"La policía deberá practicar de inmediato las primeras diligencias de investigación pertinentes, dando cuenta al fiscal que corresponda de acuerdo al artículo 84, todo ello conforme a las instrucciones generales que imparta el Ministerio Público según lo dispuesto en el artículo 87.".

2.- En la letra d) del artículo 83, suprímese la frase "tratándose de los casos a que se alude en las letras b) y c) precedentes;" pasando a ser la coma (,) ubicada después de la palabra "voluntariamente", un punto y coma (;).

3.- En el artículo 87, sustitúyese la palabra “determinados” por el artículo definido “los”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 4 de junio de 2012, con asistencia de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela, Alberto Espina Otero, Hernán Larraín Fernández (Presidente) y Carlos Larraín Peña.

Sala de la Comisión, a 6 de junio de 2012.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria

RESUMEN EJECUTIVO
INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE
BOLETÍN Nº 7.050-07

I. .. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** ampliar la facultad de las Policías para practicar las primeras diligencias de la investigación de hechos que revisten caracteres de delito sin esperar una orden del Fiscal, sin perjuicio de que deba dársele cuenta inmediatamente, todo ello siguiendo las instrucciones generales que el Ministerio Público imparta para estos efectos. Estas enmiendas tienen por propósito evitar que se pierda información y medios probatorios de tales hechos, elevando, de este modo, el nivel de éxito de las investigaciones y favoreciendo la disminución de la delincuencia y de la sensación de indefensión de la ciudadanía

II. **ACUERDOS:** aprobado solamente en general (3 x 1).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único, compuesto por tres numerales.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no tiene.

V. **URGENCIA:** suma, a contar del día 23 de mayo de 2012.

VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señores Espina, Larraín, don Hernán, y Prokurica, y de los ex Senadores señores Allamand y Chadwick,

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.

VIII. **INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 7 de julio de 2010.

IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
1.- Constitución Política de la República, fundamentalmente sus artículos 83 y 101.
2.- Código Procesal Penal, particularmente sus artículos 79, 83, 84, 87 y 180.
3.- Ley N° 20.253, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana y refuerza las atribuciones preventivas de las Policías.
4.- Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, principalmente sus artículos 1° y 4°.

5.- Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, fundamentalmente su artículo 4°.
6.- Decreto ley N° 2.460, de 1979, que contiene la Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, especialmente su artículo 4°.

Valparaíso, 6 de junio de 2012.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria